



Agências de Fomento: Um Mecanismo Indutor de Arranjos Produtivos Locais para o Desenvolvimento Regional do Estado de Alagoas

Tema: Políticas públicas, organização industrial y desarrollo tecnológico.

Categoria: Experiencia empresarial

Luciana Peixoto Santa Rita
UNIVERSIDADE FEDERAL DE
ALAGOAS - UFAL
E-mail: lsantarita@hotmail.com

Reynaldo Rubem Ferreira Junior
Ufal
E-mail: rrfj@uol.com.br

Resumo:

À luz do debate mundial contemporâneo e das experiências internacionais recentes, o desenvolvimento regional pode ser alcançado através do aumento da competitividade das empresas, e de que estas, quando organizadas em arranjos produtivos locais, produzem externalidades positivas e se capacitam a encontrar soluções para problemas comuns, o presente estudo objetiva discutir o papel das Agências de Fomento nestes arranjos produtivos. Para tanto, faz-se uso do caso da Agência de Fomento de Alagoas. O objetivo fundamental do estudo é discutir de que forma a Agência de Fomento do Estado de Alagoas não apenas melhora as condições de acesso ao crédito nas cidades em que se localizam estes arranjos, mas fomenta projetos produtivos que permitem a inclusão econômica dos atores desses arranjos e conseqüentemente permite o desenvolvimento regional. Nesse sentido, a Agência de Fomento de Alagoas constitui-se em um instrumento crucial à construção de ambientes que favoreçam o desenvolvimento de empreendimentos de micro, pequeno e médio portes, típicos de APL's em regiões em desenvolvimento, ao viabilizar projetos de desenvolvimento em Alagoas através, dentre outros serviços, da democratização do acesso ao crédito. Conclui-se que a agência funciona como verdadeira alavanca para as oportunidades de negócios, sobretudo, naqueles setores em que há carência de linhas de crédito.

Palavras-chave: Agência de Fomento, Arranjo Produtivo Local e Desenvolvimento Regional.



1) Introdução

Na discussão atual, a capacidade de se articular cadeias produtivas competitivas em espaços locais depende da sobremaneira de sua inserção complementar as suas congêneres em nível regional. As transformações que decorrem do processo de globalização, associadas a outras, tecnológicas e institucionais, impactam profundamente as formas de organização e as premissas de desenvolvimento de cada país ou região. As estratégias dos grandes agentes econômicos implicam em escolhas de regiões que se integram ou que possuem dificuldades para se convergirem, o que vem redefinindo hierarquias e dinâmicas de crescimento econômico de territórios em toda aldeia global.

Os estudos contemporâneos sobre desenvolvimento destacam ainda que, com diferentes ritmos e velocidades, o chamado paradigma global provoca uma radical alteração nas condições de competitividade das nações e dos diversos espaços econômicos. Das vantagens comparativas decorrentes da abundância de recursos naturais, baixos salários e reduzidas exigências ambientais passa-se a depender, cada vez mais, das vantagens em conhecimento e informação (tecnologia e recursos humanos) e capacidade de inovação, da qualidade e excelência do produto ou serviço, além de novos valores como a sustentabilidade ambiental. Nestas condições, cresce o significado das dimensões e fatores intangíveis na produção, tais como tecnologia, conhecimento, instituições, organização e cooperação, denominados, por alguns autores, de “capital social”(SUDENE,2003).

Destaca-se, também, que a inserção dos empreendimentos no mundo dos negócios em nível global requer a percepção, por parte das instituições públicas e privadas dos Estados, de que a competição não só está mais acirrada como as vantagens competitivas passam a depender cada vez mais da interação sinérgica entre as dimensões empresarial, estrutural e sistêmica. A primeira dimensão tem a ver com a capacidade empreendedora dos agentes econômicos; a segunda, com a infra-estrutura (logística) local/regional e a terceira está relacionada às principais tendências em níveis nacional e internacional.

A palavra de ordem hoje é cooperar para competir. Daí ser crucial para a construção de ambientes competitivamente sustentáveis a articulação entre Governo e suas Instituições de Desenvolvimento, com Organizações de Empresários e de Trabalhadores, Organizações Não Governamentais e Instituições do Conhecimento. Como tal, a propagação e penetração do novo padrão de desenvolvimento no espaço mundial e as condições estruturais de cada país ou região na nova configuração tendem a produzir nova divisão do trabalho que, ao mesmo tempo, favorece as regiões e países com maior nível educacional e qualificação dos recursos humanos. Destacam-se como desafios a serem enfrentados as posições de cada espaço territorial, reconstruindo as regiões, à medida que os fluxos de capital e investimentos se orientam na busca das melhores vantagens competitivas.

Sabe-se ainda, neste início de séc. XXI, que nos marcos da Sociedade do Conhecimento não há sustentabilidade, no longo prazo, para empreendimentos cujas vantagens competitivas estão calcadas na exploração extrativista de recursos naturais e no uso de mão-de-obra não qualificada. Como a densidade de conhecimento e a qualificação técnico-profissional se distribuem de forma desigual no território, o processo de globalização reforça a concentração econômica, embora se abram novas possibilidades para as regiões, de acordo com sua capacidade e suas iniciativas.



Logo, não há mais sentido se desvincular localidades de setores produtivos e dividi-los, de forma estanque, em agrícola, industrial e comercial. Hoje, o diferencial competitivo é construído ao longo de cadeias produtivas, integrando-as tanto setorialmente como espacialmente. Clusters, Arranjos Produtivos Locais, Aglomerados Produtivos, Distritos Industriais, são várias formas de expressar o mesmo fenômeno. O hiato competitivo interregional e intra-regional é definido a partir do grau de heterogeneidade dessas regiões/localidades, no tocante à sustentabilidade dos negócios.

A literatura especializada tem mostrado que o espaço de cada região nesta rede mundial depende das condições internas de competitividade sistêmica, entendida como a capacidade do conjunto do sistema econômico e social (e não da eficiência interna em cada unidade produtiva). Alguns estudos sinalizam que por trás dos espaços articulados pela rede, subsistem outros, menos dinâmicos, mas ainda importantes que respondem por fatia não desprezível dos recursos disponíveis na sociedade. O Nordeste brasileiro tem espaços fortemente interligados às dinâmicas nacional e mundial, além de muitas sub-regiões com dificuldades de inserção (SUDENE, 2003).

Percebe-se, apesar de seu caráter concentrador e excludente, que decorre da ausência de um sistema mais amplo de regulação mundial, a globalização ativa e estimula as iniciativas em escala regional. Nessa relação, a vantagem competitiva é criada e mantida através de um processo altamente localizado, de modo tal que as indústrias globais se difundem mundialmente, segundo as características de cada região, aproveitando as diversidades e particularidades em condições competitivas.

Vale destacar que algumas recentes experiências de sucesso de desenvolvimento regional se deram em lugares que valorizam oportunidades nos mercados locais e regionais, com atividades e serviços que demandam uma proximidade territorial, com ou sem integração com produtores internacionais.

Sabe-se, ainda, que mesmo que o processo de globalização encerre um movimento de padronização, não existe evidência do declínio das identidades locais. Ao contrário, como alguns trabalhos concluem cada sociedade ou grupo social é capaz de preservar e desenvolver seu próprio quadro de representações, expressando ao mesmo tempo uma identidade especial e comunitária em torno da localidade. De forma paradoxal, a globalização estaria provocando mais o aumento da diferenciação e da complexidade cultural do que a homogeneidade e a uniformidade planetárias. Até porque, o fortalecimento da identidade cultural local constitui um contraponto ao processo de globalização e uma reação das matrizes culturais locais ao fluxo de bens e de produtos culturais globais.

Nessa lógica, a combinação de vocações locais com vantagens comparativas dinâmicas tem-se constituído na principal estratégia à eliminação do hiato competitivo. As vantagens, por sua vez, estão associadas à qualidade da infra-estrutura (matriz energética, comunicação, estradas, portos, ferrovias); aos níveis de empreendedorismo e de capacitação dos recursos humanos; ao grau de desenvolvimento dos serviços (consultorias, financeiros, publicidade, etc); à existência ou não de instituições de pesquisas e centros tecnológicos; às especificidades dos incentivos fiscais; à existência de atividades produtivas dinâmicas e ao potencial de adensamento das cadeias produtivas em níveis local ou regional, tanto a montante como a jusante.

De forma antagônica aos recentes estudos sobre desenvolvimento, percebe-se que os indicadores sociais no Brasil, em especial na região Nordeste, revelam que nunca existiu uma política nacional de desenvolvimento. Nessa linha, os governos estaduais criaram políticas endógenas ou adotaram estratégias próprias de desenvolvimento. Com raras exceções estas



estratégias focaram na atração de novos investimentos via incentivos fiscais, ou seja, quase que exclusivamente no oferecimento de vantagens econômicas, principalmente no que diz respeito ao tributo de responsabilidade dos estados: o ICMS.

Vale ressaltar que nesse momento engajaram-se, também, os governos municipais, principais interessados nesta atração e o fizeram por meio de compensações na aquisição de lotes e prédios industriais, disponibilizando a infra-estrutura básica, entre outros. Considerando os estudos recentes, ocorreu uma verdadeira guerra fiscal entre os estados brasileiros, o que acabou provocando uma forte discussão entre os teóricos e formuladores de estratégias de desenvolvimento, destacando-se duas importantes e antagônicas vertentes de pensamento: de um lado os defensores de um estado desenvolvimentista e do outro o livre mercado.

A questão deve ser, ainda, analisada a partir da tentativa de uma política regional, comprometida com a construção do desenvolvimento sustentável de algumas regiões, em particular, o Nordeste. Assim, durante o final da década de 50, nos anos JK, buscava-se a construção do desenvolvimento econômico, a eficácia social como referencial finalista e critério valorativo da eficiência econômica, condição, por sua vez, da inserção ativa da base produtiva da Região na dinâmica dos mercados nacional e mundial.

A própria criação da SUDENE implicava na busca principal por taxas crescentes de crescimento da produção e pela geração, para milhões de nordestinos, de oportunidades de inserção digna na vida produtiva, social, cultural e política do País. As conquistas, no entanto, foram incapazes de reduzir o hiato existente entre a base produtiva regional e o contingente demográfico. O Nordeste, com a SUDENE crescentemente fragilizada, passa a recorrer à “guerra fiscal” para atrair investidores.

Dessa forma, a fragilidade da ação do Estado e o impacto das intensas mudanças na organização e forma de funcionamento da economia nacional impulsionam uma dinâmica sub-regional diferenciada em todas as macro-regiões brasileiras. Ela foi influenciada também pela lógica regional embutida na proposta de integração competitiva.

Posteriormente, a crise fiscal e financeira associada à ausência de planos substantivos, inclusive com relação ao desenvolvimento regional, influíram significativamente para uma espécie de fratura das forças políticas da Região. Nesse ínterim, o esgotamento desse modelo propiciou as recentes estratégias de desenvolvimento local e regional com ênfase crescente à estruturação e desenvolvimento de cadeias produtivas ou arranjos produtivos locais. Surgiram políticas regionais que objetivavam atuar tanto para elevar a sua eficiência sistêmica quanto para ampliar a agregação de valor na cadeia produtiva, ao longo dos seus principais elos e segmentos.

O Estado de Alagoas por sua fragilidade e vulnerabilidade da base econômica reflete as desigualdades sociais e econômicas decorrentes desse modelo de atração de investimento. Na análise do potencial mercadológico de Alagoas, é imprescindível observar em que medida a economia alagoana está integrada à nordestina.

No entanto, é necessário registrar que a sociedade alagoana, nos últimos anos, vem passando por um processo de transformação bastante promissor que resulta da execução de programas que buscam simultaneamente atender às necessidades do setor produtivo e, ao mesmo tempo, implementar estratégias de atuação voltadas para o desenvolvimento econômico e social dos municípios. Sabe-se que para Alagoas se desenvolver endogenamente é necessário que sejam exploradas, de forma inteligente e criativas vocações culturais, naturais e econômicas.

Sob essa perspectiva e em consonância com essas tendências globais, a Agência de Fomento de Alagoas (AFAL) constitui-se em um instrumento crucial à construção de ambientes que



favoreçam o desenvolvimento de empreendimentos de micro, pequeno e médio portes, típicos de Arranjos Produtivos Locais em regiões em desenvolvimento, ao viabilizar projetos de desenvolvimento em Alagoas através, dentre outros serviços, da democratização do acesso ao crédito. Esse modelo de desenvolvimento reduziu a dependência aos modelos de investimentos, baseados em políticas de atratividade via subsídios fiscais.

Nessa concepção, 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”. Estão predominantemente vinculadas ao desenvolvimento do potencial endógeno da zona geográfica de referência, e empregam um conceito amplo de desenvolvimento, incluindo os aspectos sociais.

Objetivando contribuir para esta discussão, o presente trabalho se propõe a analisar como as Agências de Fomento, em particular a do Estado de Alagoas pode contribuir, nesse novo movimento, para o desenvolvimento em um espaço local, fomentando os arranjos produtivos locais e muito mais consolidando as micro, pequenas e médias empresas locais (MPME's).

2) Desenvolvimento Regional e Arranjos Produtivos Locais

2.1) Desenvolvimento Regional

No Brasil, a concepção e a implementação de políticas de desenvolvimento sustentável, ensejam questões de desequilíbrio regional, bem como os problemas de articulação dos objetivos das políticas econômicas de curto prazo, com as políticas de desenvolvimento de médio e de longo prazo. Percebe-se, de um lado, a consolidação do ajuste fiscal e financeiro, e, do outro lado, a superação do atual quadro de desigualdades sociais e regionais, por meio de políticas públicas que promovam o crescimento econômico, com equidade e sustentabilidade ambiental.

Percebe-se, também que os sucessivos cortes nos gastos públicos, o endividamento estatal como resultados de reformas administrativas mal concebidas ou executadas, e os desestímulos salariais crescentes ao desempenho dos servidores públicos levaram à desorganização quantitativa e qualitativa da oferta dos serviços públicos tradicionais. Destaca-se, igualmente, que, no processo de reforma e de modernização do Estado brasileiro, este veio a desempenhar um papel mais amplo do que apenas coordenar e manter a consistência do equilíbrio macroeconômico, além de garantir a oferta de bens e serviços públicos tradicionais, principalmente ao identificarem alternativas ou novos paradigmas de desenvolvimento sustentável.

Vale destacar que este processo deve ser avaliado interagindo a capacidade de organização social da região como fator endógeno por excelência para transformar o crescimento em desenvolvimento, através de uma complexa malha de instituições e de agentes de desenvolvimento, articulados por uma cultura regional e por um projeto político regional.

Autores como Desgardins & Lemaire (apud Cândido, 2002) ao mencionarem as novas formas de desenvolvimento empresarial na economia internacional fazem referência à importância do papel do Estado, sobretudo no que se refere ao esforço em tornar atrativa os territórios, reforçando a necessidade de que sua atuação ocorra de forma indireta, com foco nos aspectos: formação prévia de pessoal; eventuais subsídios; organização eventual de uma cooperação



entre os centros de pesquisa, agentes de fomento, as escolas e as empresas e, uma estimuladora concorrência dos grupos no plano interno.

Como tal, os governos locais, estaduais e municipais, têm aumentado sua participação na política industrial, utilizando, para tanto, de instrumentos que busquem o desenvolvimento de espaços geográficos, tendo três preocupações básicas na sua aplicação: reverter o quadro de empresas ameaçadas de falência ou emigração; consolidar os mecanismos que facilitem a absorção e difusão de novas tecnologias por parte das empresas locais e elaborar ações específicas para as médias e pequenas empresas industriais. A participação do Estado, nas diversas etapas de uma política sustentável, deve ter papel de coordenação do desenvolvimento.

Experiências recentes de desenvolvimento regional também ressaltam a concepção de uma política de atuação dos governos para a formação de redes interorganizacionais, destinadas a criar um ambiente de inovação, como mecanismo de aumento de competitividade e de promoção de desenvolvimento regional, focada: na necessidade de tornar as localidades mais atraentes para novos investimentos públicos e privados; na criação de um ambiente apropriado para a geração da competitividade; na participação e no envolvimento de uma estrutura formal com a participação de múltiplas instituições públicas e privadas.

2.2) Arranjos Produtivos Locais

A literatura retrata a análise de processos que produziram experiências bem sucedidas de desenvolvimento regional, como, por exemplo, os da Terceira Itália e do Vale do Silício, ao induzir o estabelecimento de estratégias de crescimento focalizado em espaços geográficos delimitados.

A partir da visão dos autores Bianchi e Miller (1999), pelo nome “conglomerado designamos um grupo de pequenas e médias empresas situadas em uma área geográfica relativamente delimitada dedicada a uma produção de um mesmo tipo de produto. Ainda que exista competição entre as empresas, existe também um elevado grau de cooperação entre as empresas cujos processos de produção estão fragmentados em diversas fases”.

O termo “distrito industrial” é utilizado com mais frequência para designar as aglomerações setoriais de PEs da Itália, muito embora apareçam outras denominações, como “sistemas de pequenas empresas” (Garofoli, 1994 apud Garcez, 2000). Os autores brasileiros evitam utilizar “distrito industrial” para referirem-se a aglomerações, uma vez que, no Brasil, sob essa designação, também são assim chamadas às áreas especialmente destinadas para a instalação de indústrias de diversos setores e diferentes portes pelas autoridades públicas locais, a partir dos projetos urbanísticos de cada município.

Por sua vez o conceito de clusters sintetiza a idéia marshalliana (Marshall, 1985) de distritos industriais, considerados por este autor como a ilustração mais eficiente do capitalismo. Para Porter (1998), clusters são concentrações geográficas de empresas inter-relacionadas, fornecedores especializados, prestadores de serviço, empresas em setores correlatos e outras instituições específicas (universidades, órgãos de normatização e associações), que competem, mas também cooperam entre si.

Para Galvão (2000) clusters são "todo tipo de aglomeração de atividades geograficamente concentradas e setorialmente especializadas - não importando o tamanho das unidades produtivas, nem a natureza da atividade econômica desenvolvida, podendo ser da indústria de transformação, do setor de serviços e até da agricultura". Por sua vez, Britto (2000), sugere um



conceito mais preciso, definindo que “os clusters industriais não devem ser concebidos como mera aglomeração espacial das atividades industriais presentes em determinados setores, mas sim como arranjos produtivos onde predominam relações de complementaridade e interdependência entre diversas atividades localizadas num mesmo espaço geográfico e econômico. Esses clusters são concebidos como ponto de confluência entre a organização de sistemas regionais-locais de inovação no plano institucional e a emergência de redes de firmas como forma padrão de conformação empresarial desses sistemas.”

A organização dos sistemas produtivos locais e clusters (ou distritos industriais italianos) têm se configurado como uma experiência de caráter endógeno. Um processo de desenvolvimento endógeno é concebido e implementado a partir da capacidade que dispõe determinada comunidade para a mobilização social e política de recursos humanos, materiais e institucionais, em uma determinada localidade ou região.

Uma distinção inicial pode ser feita entre arranjos produtivos induzidos por políticas públicas – clusters construídos, tais como as tecnópoles, os parques industriais, incubadoras de empresas e zonas de processamento de exportações – e os gerados espontaneamente, por meio de empresas de um mesmo setor que historicamente e socialmente aglomeram-se em determinados espaços. Os clusters espontâneos ou endógenos se diferenciam por um conjunto de variáveis que enfatizam a capacidade dinâmica do arranjo.

Em uma visão contemporânea, Mytelka e Farinelli (2000) enfatizam o conceito de arranjos produtivos locais a uma concentração e interação, em um determinado espaço geográfico, de empresas de um setor produtivo ou de uma cadeia produtiva, que, em conjunto com instituições de coordenação e suporte, sindicatos e associações empresariais, órgãos governamentais, instituições de ensino e de pesquisa, buscam criar um ambiente favorável ao desenvolvimento da competitividade das firmas e ao processo de inovação, gerando externalidades produtivas e tecnológicas.

A análise de arranjos produtivos locais vem despertando ênfase também em função de mudanças observadas na dinâmica concorrencial de mercados crescentemente “globalizados”, nos quais a integração dos agentes a sistemas que impulsionem a eficiência técnico-produtiva e a capacidade inovativa adquire especial importância. De fato, para obter ganhos num processo competitivo cada vez mais acirrado, as empresas vêm se tornando cada vez mais inter-dependentes, as quais são articuladas cooperativamente. Logo, a sinergia proporcionada pelas relações de dependência vem se convertendo em um fator crucial para o aumento da competitividade dos agentes como um todo (BRITTO, 2000).

No contexto mundial, a existência de inúmeros sistemas de produção regionalmente concentrados demonstra que a dimensão local vem assumindo uma importância crescente no processo de desenvolvimento econômico. No caso do Brasil, em virtude das suas dimensões territoriais, da heterogeneidade espacial da economia e da existência de profundas desigualdades intra e inter regionais, torna-se cada vez mais premente a implementação de ações indutoras do desenvolvimento local (SUDENE, 2003).

Outro destaque das recentes estratégias de desenvolvimento regional reside no fato de que os processos de aprendizagem coletiva e de dinâmica inovativa dessas aglomerações estão assumindo importância vital para que as pequenas e médias empresas sobressaiam perante as outras empresas (Cassiolato; Lastres, 2003). Esse fato se passou a ser um dos alvos das novas políticas de desenvolvimento tecnológico e industrial, visto que a intenção e preocupação dos responsáveis é promover o desenvolvimento regional com base nos arranjos produtivos locais, principalmente por meio de políticas públicas que contemplem fomento financeiro.



3) Especificidades das Agências de Fomento

As Agências de fomento têm sua origem na Resolução do Conselho Monetário Nacional de nº 2.574 de 17/12/98, e, posteriormente, na Resolução nº 2828, de 30/03/2001. Estas instituições surgem a partir da Medida Provisória nº 1.514, de 07/08/96 com o intuito de reduzir a presença do setor público na atividade bancária (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 1993).

Por meio deste dispositivo legal, os estados brasileiros obtiveram as condições ideais de financiamento para o saneamento de suas instituições. Nessa perspectiva, o diploma legal impôs condições a partir do fato de que a nenhuma unidade da federação foi negado o direito de continuar tendo um banco, desde que viesse a atuar em condições de mercado, capacitada a submeter-se às regras competitivas, disputando espaço com a iniciativa privada.

De uma forma geral, o financiamento do ajuste se restringiu a 50% do montante necessário, cabendo ao controlador, o aporte complementar. De outro lado, os Estados que optaram pela retirada do sistema por meio da privatização ou, até mesmo, pela extinção de suas instituições, obtiveram do Tesouro Nacional o financiamento dos recursos necessários ao ajustamento prévio dessas entidades, julgados imprescindíveis para a privatização, extinção ou mesmo, transformação em instituição não financeira.

A consequência imediata aos Estados que se retiraram efetivamente da atividade bancária, foi à criação de um órgão, com características especiais e atuação limitada, visando não só a tradicional intermediação financeira voltada para concessão de créditos de médio e longo prazos. Surgem, então, as agências de fomento. Em alguns Estados, surgiram como algo totalmente novo, sem qualquer vínculo com instituições anteriores (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 1993).

Nessa direção, as Agências de Fomento podem ser conceituadas como sendo organismos criados para auxiliar a promoção do desenvolvimento regional, contando para isso com instrumentos diversos e, principalmente, com um nível apreciável de autonomia de gestão. Sua forma de vinculação implica no desenvolvimento do potencial endógeno da zona geográfica de referência, e empregam um conceito amplo de desenvolvimento, incluindo os aspectos sociais.

Nos últimos anos, as Agências de Fomento vêm, de uma forma geral, procurando associar sua atuação à implementação de *Policy Networks*, isto é, redes de instituições que promovem a articulação público privada para apoio na formulação de políticas públicas de desenvolvimento. Uma classificação útil dos instrumentos de atuação das Agências distingue os instrumentos financeiros dos não financeiros.

Assim, entre os instrumentos financeiros estão incluídas as concessões de financiamento através de empréstimos e a participação direta como acionista do empreendimento. Embora a participação das agências como acionistas em empreendimentos não seja uma modalidade nova de atuação, é nesta categoria que está incluído um instrumento que vem ganhando crescente projeção no país: os fundos de capital de risco, destinados à viabilização do capital próprio necessário para a constituição de novas empresas de base tecnológica. Fundos de garantia e aval são constituídos com a finalidade de viabilizar a concessão de crédito a empresas que não dispõem das garantias reais requeridas. Além disso, as Agências de



Fomento têm atuado na concessão de incentivos e subsídios como forma de promover a atração de investimentos.

Com tal, 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). A principal finalidade das Agências de Fomento no país inclui 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.

Não há dúvidas que a crescente transferência de responsabilidades dos governos nacionais para os governos regionais e locais tem lançado sobre as agências novos desafios na promoção do desenvolvimento regional. Embora as primeiras Agências de Desenvolvimento Regional tenham aparecido na Europa do pós-guerra, é justamente nos anos de crise industrial que as instituições se viram obrigadas a buscar soluções diferenciadas para regiões menos desenvolvidas. Além disso, focaliza 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.

Destaca-se que vários fatores restringem a atuação das agências, entre eles a restrição de capital figurada pela capacidade de atender em maior ou menor grau a demanda por créditos de médio e longo prazo, função, em grande medida, do nível de capital próprio existente. No caso das agências, a evolução, tanto quantitativa como qualitativa passa pelo contínuo crescimento do patrimônio líquido, com a acumulação dos lucros ou inversão de capital por parte do controlador.

Outra restrição pode ser avaliada quanto à política de preços, tratando-se de instituições que trabalham com repasses de recursos, são remuneradas por uma estreita faixa de *spread's*. Além de restrições quanto a lucratividade, uma vez que as agências dependerão da obtenção de lucros, da geração de caixa e da preservação da liquidez para sua sobrevivência, sem perder de vista o seu papel maior, que é o de participar do processo de intervenção do Estado na promoção do desenvolvimento social e econômico da região onde atua. Nesse sentido, estamos falando do retorno mínimo necessário à sua sustentabilidade, sem o qual jamais poderá cumprir a missão e retornar o lucro maior que o seu acionista, certamente, exigirá que é o lucro de caráter social (SEPLAN/AL, 2004).

É oportuno destacar que ao exercer a sua função creditícia, financiando projetos, facilitando o acesso dos segmentos com menor capacidade de obtenção de créditos junto ao setor privado, mas com potencial e vocação para o desenvolvimento regional, as agências não só promovem ações de benemerência. Ao contrário, o seu sucesso está ligado à capacidade crescente para alavancar novos empreendimentos, de financiar novos projetos, formando um círculo virtuoso, no qual, cada vez mais, o retorno dos financiamentos concedidos possa ser utilizado como fonte de créditos para novos projetos, e assim por diante. Além do mais, a perda sistemática de créditos concedidos representa a dilapidação patrimonial, que pode inviabilizar a continuidade da instituição.

De forma geral, os principais objetivos das Agências de Fomento no país, podem ser descritos pelos marcos relacionados à atração de investimentos privados para empreendimentos que apresentem vantagens locais relevantes, a partir da identificação de matriz de oportunidades de investimento no Estado; orientação as ações públicas e privadas no processo de privatização e desregulamentação de serviços públicos, que passam para áreas de



competência do setor privado; atuação como agente financiador de empreendimentos considerados relevantes para a promoção do desenvolvimento regional; ampliação dos espaços de parceria entre o setor público e o privado, via concessões e formação de *joint-ventures*; atuação como agente catalisador entre governo e empresariado, identificando oportunidades de negócios, mobilizando recursos, realizando estudos e trabalhos de consultoria e atuação como interlocutor junto aos demais organismos de fomento regional.

4) A Agência de Fomento de Alagoas - AFAL e a relação de indução aos APL's

Nos últimos cinquenta anos, Alagoas passou por dois grandes ciclos. O primeiro de base expansionista, ocorreu ao longo das décadas de 50 a 70, influenciado pelas políticas públicas da Sudene, que foi a grande responsável por integrar o Nordeste ao resto do País. O segundo, de cunho contracionista, tem início a partir da década de 80, com a crise da dívida externa no final dos anos 70 e a explosão da taxa de juros americana e dos preços do petróleo.

É possível identificar na crise fiscal vivida pelo Estado de Alagoas, na década de 90, a grande responsável pela perda de dinamismo de sua economia. O esgotamento das finanças estaduais tirou o Estado da guerra fiscal implementada por outros estados da região, levando a um esvaziamento de setores estratégicos para a economia alagoana. Os dados conjunturais mostraram claramente os reflexos perversos da falência do setor público em Alagoas, nos anos 90, com destaque para o maior distanciamento entre as taxas de crescimento do PIB real do Nordeste, 2,5% a.a, e de Alagoas, 1,44% a.a. 1970, caindo para cerca de 8% no início dos anos 2000.

O setor de serviços praticamente se manteve estável, registrando um leve crescimento de 2,1 pontos percentuais em 2000 quando comparado aos anos 1970. Apenas a indústria ganhou expressividade, saindo de uma participação de cerca de 17% no início da década de 1970, para algo em torno de 28%. Se por um lado esses números apresentam Alagoas como um Estado que avançou no sentido da industrialização, demonstram também uma perda de sua dinâmica interna, registrada pela queda no setor do comércio. Uma das razões para tal fato se verifica na alta concentração industrial em torno do setor sucro-alcooleiro, histórico exportador de produtos semimanufaturados.

A evolução do PIB alagoano, nos últimos 40 anos apresenta uma forte correlação com o desempenho do PIB da Região Nordeste, comprovando que o sucesso de qualquer política que vise à indução de um crescimento sustentado do Estado tem que estar calcada numa lógica de inserção do mesmo nas cadeias estruturantes em nível regional. Daí resulta o esforço do governo do Estado em incentivar o fortalecimento de seus APL's, visando inserir Alagoas numa rota de desenvolvimento sustentável, sincronizada com as políticas de desenvolvimento que contextualizam o arcabouço da Região.

Fortalecer a demanda doméstica em Alagoas é um desafio tangível, que está fortemente ligado à estruturação de suas cadeias produtivas de forma integrada, ao estímulo às micro e pequenas empresas e ao fomento ao empreendedorismo, ações através das quais se espera aumentar as oportunidades de emprego e renda, dinamizando assim sua demanda interna.

Como parte dos esforços para a crescente melhoria das condições de competitividade sistêmica do Estado, visando ao seu desenvolvimento econômico e social, o Governo de Alagoas, por meio dos Eixos Estruturantes do Programa de Governo 2003-2006, tem proposto



iniciativas que promovam o empreendedorismo, a inclusão social, a modernização da gestão pública e o combate às desigualdades regionais

Em função dessas características, o Estado de Alagoas tem privilegiado ações que visam preencher as lacunas observadas na sua matriz industrial e promover o adensamento de seus arranjos produtivos. Estas ações pressupõem um esforço articulado de atração de investimentos em setores considerados estratégicos para o desenvolvimento sustentável do Estado, através da busca crescente da construção de vantagens competitivas dinâmicas. Na viabilização dessas estratégias, a criação da Agência de Fomento de Alagoas S/A - AFAL - estabelecida pela Lei Nº 6.488 de 16/06/2004, constituiu-se em um importante instrumento, à medida que é um agente primordialmente repassador de recursos.

Tendo o Governo de Alagoas como acionista majoritário (51% do capital votante), a AFAL integra a estrutura da Secretaria Coordenadora de Planejamento, Gestão e Finanças e contou com aporte de recursos do Governo de Alagoas, no período 2005/2007, no valor de R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais) para capitalização, e capital inicial de R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais), oriundos do contrato de abertura de crédito e de compra de ativos celebrados, em 29 de junho de 1998, entre a União, o Estado de Alagoas e o Banco do Estado de Alagoas - PRODUBAN - em liquidação extrajudicial, com a interveniência da Caixa Econômica Federal e do Banco Central do Brasil, conforme a Resolução Nº 97, do Senado Federal, de 11/12/98.

Sua missão contempla mecanismos de intervenção que permitem potencializar empreendimentos existentes e/ou que venham a ser criados com a finalidade de gerar emprego e renda em nível estadual. É fundamental distinguir em sua constituição um conjunto de princípios e valores sintonizados ao ambiente financeiro global.

Assim, a agência tem um campo de atuação no fomento de micro, pequenos e médios empreendimentos organizados em APL's e no financiamento indireto, através de repasse às OSCIP's, de operações de microcrédito. Essa alocação de recursos contribui para a elevação dos níveis de adensamento empresarial, especialização produtiva e dinamismo econômico, o que viabiliza o alcance das metas e do posicionamento competitivo da AFAL. Por meio do estudo de mercado, observou-se um leque de oportunidades de negócios, principalmente através do detalhamento de setores estratégicos, o que contribuiu para o desenho dos produtos e serviços ofertados pela agência.

Direcionada pela estratégia de priorizar empreendimentos que guardassem correlação com a lógica de desenvolvimento integrado, a Agência buscou direcionar sua atuação para as oportunidades exibidas dentro dos Arranjos Produtivos Locais do Estado, considerando ser esta uma opção que combina a racionalidade econômica de aplicação dos recursos com o maior alcance sócio-econômico.

O mapeamento dos APL's do Estado de Alagoas apontou para 15 arranjos, capazes de produzir efeitos satisfatórios em médio e longo prazo. A tabela abaixo apresenta os 15 APL's eleitos como prioritários pelo governo do Estado de Alagoas em seu PPA, os quais se constituem em um amplo mercado de atuação para a AFAL, dentro de suas metas de otimização de resultados.

Para o governo do Estado, a escolha desses arranjos está dentro de uma lógica que combina a possibilidade de criação de emprego e renda para municípios com baixo nível de empregabilidade, expectativa de obtenção de boa rentabilidade para os empreendimentos, e cobertura espacial abrangente.



Tabela 1- Arranjos Produtivos Locais do Estado de Alagoas

| |
|--|
| |
| Mandioca Agreste |
| Pinha Agreste |
| Turismo Litoral |
| Turismo Lagoas |
| Apicultura Sertão |
| Piscicultura Delta do São Francisco |
| Floricultura tropical Mata |
| Cultura em Jaraguá Maceió |
| Movelaria Agreste |
| Milho Agreste |
| Turismo Litoral |
| Laticínios Sertão |
| Ovinocaprinocultura Sertão |
| Tec. Da Informação Maceió |
| Piscicultura Xingo |
| |

Fonte:SEPLAN/AL

Aliado a toda gestão organizacional, sua implementação contou com recursos oriundos de dotações do tesouro estadual para custeio e investimentos no valor de R\$ 3.611.800,87 (três milhões, seiscentos e onze mil e oitocentos), previstas no PPA do triênio 2005-2007, com receitas advindas da gestão de fundos públicos e também de processos de alavancagem financeira(SEPLAN,2004).

No aspecto concorrencial, a agência não possui concorrentes diretos e apresenta vantagens competitivas perante os seus concorrentes indiretos, em especial na prática de taxas de juros e prazos diferenciados, produtos financeiros específicos e canais de comercialização. O marketing institucional permite a disseminação dos produtos e serviços aos segmentos de mercado estabelecidos.

Dentro deste contexto, ao constituir uma Agência de Fomento no Estado de Alagoas foi uma tarefa que se revestiu da mais elevada importância, por sua capacidade de criar condições para viabilizar empreendimentos no Estado - prioritariamente micro e pequenos - mas também médios e grandes, através dos quais se espera fazer surgirem às oportunidades de emprego e renda, tão essenciais para combater as carências e demandas sociais da população.

O rebatimento desse conjunto de mudanças permite que Agência de Fomento do Estado de Alagoas – AFAL - seja vista como uma oportunidade de levar financiamento aos micro-empresendedores que hoje estão espalhados em todo o Estado, estimulando o crescimento dos Arranjos Produtivos Locais já mapeados e para os quais se espera um horizonte promissor, oferecendo financiamento e assistência técnica.

A agência vem estimulando o desenvolvimento tecnológico no Estado, ampliando a competitividade de empresas; contribuindo para a melhoria da infra-estrutura dos municípios, principalmente aqueles com atrativos turísticos; concentrando ações para a melhoria da qualidade dos padrões educacionais da população, através da inclusão digital e acesso ao conhecimento.



Para efetivar este grande desafio, a AFAL conta com recursos oriundos de dotações orçamentárias do orçamento estadual, com receitas advindas da gestão de fundos públicos, e também da exploração de uma saudável capacidade de alavancagem. Operacionalmente, a AFAL atua como instituição de cunho financeiro, prestando financiamento para seu mercado-alvo em consonância com os normativos do Banco Central do Brasil. Opera também como uma prestadora de serviços, elaborando estudos técnicos e análises das oportunidades de investimentos do Estado, com o intento de atrair empreendedores para o mesmo (SEPLAN,2004).

Além da prestação de financiamentos, a AFAL também atua elaborando estudos e projetos a, que a agência se propõe a formar, no intuito de ampliar os horizontes das oportunidades latentes, atraindo assim a participação da iniciativa privada para a exploração das mesmas. A agência promove, também, diversas ações no sentido de fazer valer seu importante papel como indutora do investimento produtivo no Estado, dentre as quais:

- abertura de canais de comunicação e elaboração de convênios com os principais atores que já se mobilizam no contexto dos arranjos produtivos selecionados;
- programação de visitas de prospecção de negócios em parceria com os órgãos/entidades que coordenam os arranjos;
- firmação de convênios para elaboração de estudos técnicos no âmbito dos arranjos;
- firmação de convênios com fontes superiores de fomento, tais como o BNDES, BID e Banco do Nordeste do Brasil, no intuito de atuar como canalizadora de recursos para empreendimentos de alta potencialidade.

No que tange à liberação de financiamentos direcionados à melhoria da infra-estrutura dos municípios alagoanos, a AFAL, respeitando as limitações devidas, atua financiando tais projetos, o que além de resultar em impactos positivos através do efeito multiplicador na renda dos municípios, traduz-se ainda na melhoria do arcabouço infra-estrutural, com benefícios para as atividades ligadas ao turismo e a outros serviços.

As grandes diretrizes abordadas no Plano de Negócios da AFAL apontam para uma atuação direcionada para os seguintes eixos:

- microcrédito: fazer alavancar o segmento de microcrédito em Alagoas, firmando convênios de forma a estruturar uma ampla rede de postos de atendimento em todo o Estado. A AFAL atuará indiretamente através desses canais, repassando os recursos e monitorando a liquidez do segundo piso;
- financiamento a micro e pequenas empresas: atuar na concessão de crédito às micro e pequenas empresas (tanto as existentes como as que surgirão no bojo das políticas estruturantes);
- financiamento a médias empresas: prestar financiamento às médias empresas do Estado, sobretudo para aquisição de máquinas e equipamentos, que se traduzam em ganhos de competitividade e produtividade para estas empresas;
- financiamento aos municípios: prestar financiamento aos municípios alagoanos, principalmente àqueles com vocações turísticas, com vistas à melhoria infra-estrutural.



5) Considerações Finais

O governo do Estado sabe que só é possível reverter à curva descendente da renda per capita de Alagoas com o fortalecimento do mercado interno alagoano, ou seja, aumentando endogenamente a geração de emprego e renda.

A AFAL surgiu no bojo dessa estratégia para, através do desenho adequado de produtos e serviços financeiros, fomentar e articular empreendimentos que contribuem para o fortalecimento do mercado interno alagoano assim como para uma maior diversificação da pauta de exportações do Estado.

A idéia da concepção da Agência de Fomento do Estado de Alagoas – AFAL – surgiu com o intuito primordial de ser um instrumento com a missão inalienável de trabalhar pelo desenvolvimento sócio-econômico do Estado. Seu grande alvo, enquanto instituição catalisadora das políticas de desenvolvimento planejada pelo governo estadual, foi delineado a partir do conhecimento de suas estratégias de atuação. Seja fomentando empreendimentos estrategicamente definidos, seja prestando assistência técnica na elaboração de pesquisas e estudos voltados à prospecção de investimentos para seus pólos de desenvolvimento, seja investindo recursos em empreendimentos que julgue capazes de fazer gerar o emprego e a renda, o campo de atuação da AFAL no Estado é imenso.

No aspecto operacional, a AFAL se constitui num importante agente coordenador, atuando como orientador e direcionador das principais ações políticas com vistas ao desenvolvimento econômico do Estado e, principalmente, fazendo o gerenciamento da transferência dos recursos captados para seu público-alvo.

No que concerne ao alcance dos objetivos sócio-econômicos do Estado, considera-se que a atuação da agência é de uma importância fundamental. Embora de difícil mensuração em termos ex-ante, empiricamente sabe-se que não se demanda grandes somas de recursos por operação para viabilizar pequenos empreendimentos capazes de absorver ocupação, principalmente nas zonas rurais onde se encontra a grande massa populacional carente do Estado.

Dito isso, conclui-se que o volume de recursos destinado pela AFAL para seu público-alvo serve como verdadeira alavanca para os negócios, sobretudo naqueles setores em que a carência de linhas de crédito compatíveis é um gargalo a ser vencido. Contribui para a sustentabilidade dos empreendimentos financiados pela agência (sejam micro, meso ou macro) a política de diferenciação de taxas e prazos praticada, permitindo ao tomador final auferir também retornos que os permitam manter sua condição de financiáveis.

Por fim, a agência funciona como indutora para as oportunidades de negócios, sobretudo, naqueles arranjos produtivos contemplados pelo Estado de Alagoas.



Referências Bibliográficas

- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Bancos Públicos Estaduais – Origem da “*Questão BE’s e Perspectivas do Setor*”. Série Pronunciamentos nº 6, 1993.
- BARROS, J. R. Mendonça de, LOYOLA, Gustavo J. L., BOGDANSKI, Joel. *Reestruturação do Setor Financeiro*. Brasília: Banco Central do Brasil, 1998.
- BRITO, J. Cooperação Interindustrial e redes de empresas. In: KUPFER, D.; HANSENCLEVER, L. (Org.). *Economia industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 2002.
- BIANCHI, P.; MILLER, Lee. *Innovación y Territorio – Políticas para las Pequeñas y Medianas Empresas*. Jus: México, 1999.
- BRITTO, J. Características Estruturais dos Clusters Industriais na Economia Brasileira. Nota Técnica n. 29/00, IE/UFRJ, Rio de Janeiro, Junho 2000.
- CÂNDIDO, G. A. A formação de redes interorganizacionais como mecanismo para geração de vantagem competitiva e para promoção de desenvolvimento regional: *o papel do Estado e das políticas públicas neste cenário*. Revista Eletrônica de Administração, v.8. n.4, set. 2002. Disponível em: <<http://read.adm.ufrgs.br/read28/artigos/Artigo03.pdf>>. Acessado em: 2 out. 2002.
- CASAROTTO FILHO, Nelson; PIRES, Luis Henrique. *Redes de pequenas e médias empresas e desenvolvimento local: estratégias para a conquista da competitividade global com base na experiência italiana*. São Paulo: Atlas, 1999.
- CASSIOLATO, J. E. & LASTRES, H. M. M. *Arranjos e Sistemas produtivos locais na industria brasileira*. Revista de Economia Contemporânea. Rio de Janeiro: v.5, n. especial, 2001.
- COCCO, G., URANI A. E GALVÃO, A. P. *Empresários e Empregos nos Novos Territórios Produtivos: O Caso da Terceira Itália*. São Paulo: DPA, 1999.
- FUJITA, M. AND THISSE, J. F. *Economics of Agglomeration – Cities, Industrial Location and Regional Growth*, Cambridge University Press, 2002.
- GARCEZ, C. *Sistemas Locais de Inovação na Economia do Aprendizado – Uma Abordagem Conceitual*. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v.7, n.14, p.351-366, 2000.
- GALVÃO, O. *Clusters e Distritos Industriais: um estudo de caso em países selecionados e implicações políticas*. In: Planejamento e Políticas Públicas. IPEA, n.21, Brasília, 2000, p. 3-50.
- HADDAD, Paulo. *Programa de Promoção e Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais do Estado de Alagoas – PAPL-AL*, Maceió, 2004.
- MARSHALL, A. (1840). *Princípio de Economia*. São Paulo: Nova Cultural, 1985.
- MYTELKA, L.; FARINELLI, F. *Local clusters, innovation systems and sustained competitiveness*. Maastricht, Netherlands: United Nations University, 2000. Disponível em: <<http://www.intech.unu.edu/publications/discussion-papers/2000-5.pdf>>. Acessado em: 18 set. 2004.
- PORTER, M. E. “*Clusters and the New Economics of Competition*” in Harvard Business Review, nov/dec, 1998.
- RAMÍREZ-RANGEL, Hiram A. *Avaliando o terreno: fundamentos sociais e institucionais da cooperação de pequenas e médias empresas*. In: MARTIN, Scott; GUIMARÃES, Nadya Araújo (Orgs.). *Competitividade e desenvolvimento: atores e instituições locais*. São Paulo: SENAC, 2001.
- SEBRAE/FINEP/CNPQ – *Interagir para Competir*, Brasília, 2002.
- SEBRAE/Nacional. *A Mobilização dos Territórios para o Desenvolvimento*, 2003.
- SEPLAN/AL. *Estudos para Implantação da Agência de Fomento do Estado de Alagoas*, 2004.
- SUDENE. *Bases para a recriação da SUDENE por uma política de desenvolvimento sustentável para o Nordeste*, Pernambuco: SUDENE, 2003.