

# Agências de Desenvolvimento e *Policy Networks*: noções conceituais e exemplos das experiências internacional e nacional

Mariano de Matos Macedo\*

---

## **RESUMO**

*A formulação e operacionalização de políticas públicas na forma de networks (policy networks) e a criação de Agências de Desenvolvimento têm sido recorrentemente colocadas por estados e municípios como um instrumento ou desenho institucional que pode contribuir para alavancar o desenvolvimento regional ou local. O objetivo deste artigo é discutir algumas noções de natureza conceitual e teórica relativas às Agências de Desenvolvimento e às policy networks. Visa também apresentar alguns exemplos da experiência internacional e nacional que possam contribuir para a melhor compreensão dos limites e possibilidades da atuação de instituições desse tipo.*

**Palavras-chave:** *agências de desenvolvimento, policy networks, gestão do desenvolvimento*

## **ABSTRACT**

*States and Municipalities have, recurrently, considered network public policy (policy networks) formulation and operation and the creation of Development Agencies, as instruments or institutional design that can contribute to promoting regional or local development. This article aims at discussing some conceptual and theoretical notions concerning Development Agencies and policy networks. It also includes some examples of international and national experiences, which can provide a better understanding of such institutions' limits and performance.*

**Key words:** *development agencies, policy networks, development management*

---

\*Economista, Doutor em Economia pela UNICAMP. Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal do Paraná, Gerente de Pesquisa e Desenvolvimento do Instituto Brasileiro de Qualidade e Produtividade - IBQP-PR. E-mail: mariano@ibqppr.org.br.

## 1 AGÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO E *POLICY NETWORKS*: NOÇÕES CONCEITUAIS E TEÓRICAS

A globalização dos mercados, a difusão de novos padrões tecnológicos, os processos de reestruturação produtiva, a flexibilização dos processos de produção e de trabalho e a re-emergência das questões regionais - dentre outros fatores característicos das transformações sociais, econômicas e políticas que vêm ocorrendo no mundo contemporâneo - estão rompendo com a tradicional dicotomia Estado *versus* mercado, que, muitas vezes, ainda domina o quadro referencial para a definição de alternativas de armação institucional de processos de formulação e operacionalização de políticas públicas.

Assim, o tradicional *padrão centralizado* de formular e operar políticas públicas - marcado pela verticalidade na relação Estado-Sociedade, pela generalidade espacial e pela segmentação setorial - está dando lugar a um *padrão descentralizado*, caracterizado pela horizontalidade dessa relação, pela interação dos agentes/atores sociais envolvidos (*policy networks*) e pela seletividade espacial, integração e territorialidade das políticas públicas<sup>1</sup> (quadro 1).

QUADRO 1 - PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DOS PADRÕES DE FORMULAÇÃO E OPERACIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

PADRÃO DESCENTRALIZADO	PADRÃO CENTRALIZADO
<b>Horizontalidade:</b> políticas concertadas entre os distintos agentes/atores sociais e orientadas ou articuladas estrategicamente de forma a criar oportunidades para empreendimentos inovadores.	<b>Verticalidade:</b> políticas ditadas "de cima para baixo".
<b>Seletividade:</b> políticas desenhadas segundo os diferentes perfis produtivos de cada segmento, região ou território.	<b>Generalidade:</b> políticas supostamente válidas para qualquer região ou espaço geográfico.
<b>Territorialidade:</b> políticas que tomam por referência a economia nacional ou regional como um conjunto econômico, social e político, com especificidades espacialmente localizadas.	<b>Funcional/Setorial:</b> políticas que têm, em geral, uma perspectiva setorial ou funcional: políticas agrícolas, industriais, do trigo, da soja, do álcool, da pequena e média empresa, etc.

NOTA: Este quadro foi elaborado com base em ALBURQUERQUE, Francisco. **Metodología para el desarrollo económico local**. Santiago de Chile : ILPES, 1997. p.4.

Da mesma forma, as transformações que vêm ocorrendo no mundo contemporâneo estão re-qualificando os métodos de planejamento econômico e social que, no Brasil, tradicionalmente mantiveram um corte autoritário.

Nesse sentido, a *planificação* (ou planejamento tradicional), como forma específica de planejamento, vem cedendo lugar à forma de *gestão do desenvolvimento*. As principais características que diferenciam tais métodos de ação do Estado são apresentadas no quadro 2.

<sup>1</sup>Ver ALBURQUERQUE, Francisco. **Metodología para el desarrollo económico local**. Santiago de Chile : ILPES, 1997, p.4. Apesar de podermos analiticamente apresentar as características desses padrões como dicotômicas (centralizado x descentralizado, horizontalidade x verticalidade, seletividade x generalidade, territorialidade x setorialidade, etc.), a realidade dos processos sociais é complexa, contraditória, com avanços e recuos relacionados à persistência ou emergência de tais padrões.

QUADRO 2 - PLANEJAMENTO TRADICIONAL *VERSUS* GESTÃO DO DESENVOLVIMENTO

	PLANEJAMENTO TRADICIONAL	GESTÃO DO DESENVOLVIMENTO
Objetivos	Desenvolvimento polarizado (visão funcional/setorial)	Desenvolvimento difuso/integrado (visão territorial)
Mecanismos	Crescimento quantitativo Grandes projetos/enclaves	Crescimento visando à diversificação, à complementaridade e à flexibilidade da estrutura produtiva Numerosos projetos Criação de um entorno inovador
Organização	Planejamento operacional Administração centralizada	Gestão estratégica Administração descentralizada/local <i>Policy Networks</i>
Agentes	Estado central Grandes empresas	Estado central e adm. públicas locais Grandes, médias e pequenas empresas Agentes sociais locais Organizações não-governamentais Entidades supranacionais de integração econômica

NOTA: Este quadro foi elaborado com base em ALBURQUERQUE, Francisco. **La importancia de la producción local y la pequeña empresa para el desarrollo de América Latina**. Santiago de Chile : ILPES, 1997. p. 27

No que se refere às instituições pertinentes a *padrões descentralizados de políticas públicas e de gestão do desenvolvimento*, merece destaque a criação de instituições de caráter intermediário entre os setores público e privado ou 'mesoeconômicas',<sup>2</sup> a exemplo das Agências de Desenvolvimento – ADs.<sup>3</sup>

Nesse sentido, as Agências de Desenvolvimento vêm sendo colocadas como uma alternativa institucional de organizar processos inovadores de formulação e operacionalização de políticas públicas.

Apesar da variedade de suas atividades, de seus âmbitos de atuação e de suas formas institucionais, as ADs são, em geral, organismos criados sob o amparo do Setor Público (União, estados ou municípios),<sup>4</sup> embora não sejam necessariamente de propriedade ou comando exclusivamente estatal. Situam-se, em geral, no mesoplano entre o público e o privado (nível público, mas não estatal) e são estatuidas de maneira concertada entre os agentes sociais envolvidos e, mesmo quando estatais, possuem elevada autonomia de ação.

Em geral, as ADs contam com instrumentos próprios de estímulos ao desenvolvimento (centro de serviços, sistemas de informações, entre outros) e articulam outros instrumentos existentes na própria região (como universidades, institutos de pesquisas), no estado (órgãos estaduais setoriais de apoio às atividades produtivas), no país (linhas de financiamento de Bancos ou Fundos de Desenvolvimento) ou internacionais (por exemplo, serviços prestados pela Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial - Onudi), visando objetivá-los em ações concretas de natureza econômica ou social que possam potencializar o dinamismo do seu território ou segmento de referência.

<sup>2</sup>Ver ALBURQUERQUE, Francisco. **La importancia de la producción local y la pequeña empresa para el desarrollo de América Latina**. Santiago de Chile : ILPES, 1997. p. 22.

<sup>3</sup>Outros exemplos podem ser mencionados: consórcios regionais, fóruns regionais, câmaras setoriais, etc.

<sup>4</sup>Ver VELASCO, Roberto. El papel de las Agencias de Desarrollo en la política regional europea. In: CURBELO, José Luis et al. (Ed.). **Territorios en transformación** : análisis y propuestas. Madrid : Fondo Europeo de Desarrollo Regional : Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1994. p.403.

De forma sintética e resumida, especifica-se a seguir um conjunto de linhas de atuação que estão presentes na maioria de casos concretos de ADs e sua rede de serviços aos agentes sociais envolvidos.<sup>5</sup>

- a) **Informação:** serviços/rede de informação (preços, oportunidades de mercados internos e externos, tecnologias de produção e processos, políticas setoriais, etc.); publicações etc.;
- b) **Capacitação:** divulgação de serviços de capacitação; cursos e bolsas de especialização (promoção de exportações, gestão empresarial, gestão da qualidade dos produtos, etc.); cursos de reciclagem, entre outros;
- c) **Inovação tecnológica:** assessoria tecnológica; ensaios, análises de laboratório e controle de qualidade sobre matérias-primas, produtos acabados e processos produtivos; qualidade e produtividade; normalização, certificação e homologação; assessoria e gestão de processos de transferência de tecnologia; bolsa de oportunidades tecnológicas; apoio a projetos de P&D; desenvolvimento de canais de cooperação com instituições nacionais e internacionais pertinentes etc.;
- d) **Serviços de design e marketing:** serviços de informação e de assessoria específicos; articulação de campanhas promocionais; centros de desenho;
- e) **Internacionalização dos negócios:** informações sobre os mercados externos; assessoria em acordos de cooperação técnica, comercial e financeira; assessoria a questões de direito comercial e negócios internacionais; formulação de estratégias mercadológicas; promoção comercial, através de feiras, missões, rodadas de negócios, mostra e exposições;
- f) **Desenvolvimento de novas atividades produtivas:** definição de estratégias e apoio à diversificação da estrutura produtiva local;
- g) **Serviços de gestão empresarial e financeira:** articulação de fontes de financiamento; assessoria para a definição de estratégias financeiras e comerciais etc.

Se essas são, em geral, as linhas de atuação de uma AD, isso não significa que uma instituição desse tipo seja múltipla ou suficiente para dar conta diretamente desse conjunto de serviços. Uma AD é uma instituição pivô que, organizada de forma semelhante a uma rede neural,<sup>6</sup> atua articulando e integrando diversas outras instituições que respondem pela prestação de serviços específicos (institutos de pesquisa, universidades, organizações públicas e privadas setoriais de apoio às atividades produtivas, governos nacionais e locais, instituições internacionais, etc.).

<sup>5</sup> Extraído de ALBUQUERQUE, Francisco. *El proceso de construcción social del territorio para el desarrollo económico local*. Santiago de Chile: ILPES, 1997. p. 14 e de RED IMPIVA. *Innovación industrial, dos palabras que nos indican el rumbo que han de seguir nuestras empresas*. S.n.t. folder.

<sup>6</sup> Aqui a referência é o conceito de rede neural, conforme desenvolvido no âmbito da engenharia de sistemas: "uma rede neural é uma coleção de unidades de processamento, chamadas de neurônios, dispostos em uma estrutura de uma ou de multi-camadas, conectados uns aos outros de uma maneira paralela e que reagem coletivamente a um dado estímulo e produzem uma única resposta global. Uma rede neural tem a habilidade de aprender um dado tipo de conhecimento, armazenar este conhecimento e usá-lo mais tarde para executar sua tarefa. (...) Cada tipo de rede neural é caracterizado pelo tipo de neurônio, sua tipologia, sua regra de aprendizagem e seu algoritmo de treinamento, através do qual a rede aprende a executar suas tarefas". (conforme MURSHED, Nabeel A. *Introdução às redes neurais*. S.n.t.).

Na forma “neural”, uma rede ou uma AD pressupõe a autonomia de seus componentes individuais e de seus fractais.<sup>7</sup> No entanto, também define simultaneamente uma textura de relações que envolve e organiza em torno de objetivos estratégicos – em processo e em razão dos diversos tipos de economia que permite – a atuação de seus diferentes nichos, cada um com os seus interesses e/ou responsabilidades institucionais específicas.

A não ser em um nível muito genérico (universidades, organizações empresariais, institutos de pesquisas, etc.), é quase impossível padronizar os agentes envolvidos em uma AD. A especificação desses agentes em uma determinada AD dependerá, em cada caso, da forma e do nível de organização dos agentes sociais pertinentes.

Em um processo de indução de criação de uma AD é fundamental um mapeamento dos agentes sociais relevantes para as suas ações ou objetivos (*network analysis*<sup>8</sup>), identificando, em cada caso, as instituições âncoras, pivôs ou líderes, ou seja, aquelas instituições/agentes que, por seu grau de organização e envolvimento/interesses nas questões relativas à AD, possam vir a se constituir em eixos de estruturação ou dinamismo do processo de formação e consolidação de uma agência.

As concepções relativas à natureza das ADs, enquanto formas institucionais de organização de processos inovadores de formulação e operacionalização de políticas públicas, têm por base teórica o conceito de entorno inovador e a noção de *policy networks*.

O conceito de entorno inovador se refere à idéia de que o desenvolvimento se produz em zonas geográficas concretas (país, região ou local), em razão de um complexo conjunto de relações e interações entre fatores econômicos, sociais e políticos que têm lugar dentro de suas fronteiras.<sup>9</sup> As concepções teóricas relativas a esse conceito sustentam que o entorno inovador é um microcosmos (ou *locus*) de fatores que são considerados fontes de criação de valor agregado, de transformações e de desenvolvimento econômico-social, dentre os quais estão: as *economias externas*, as *economias de distrito*, as *economias de proximidade* e os seus *efeitos sinérgicos*, que melhoram a capacidade local de dinamismo e inovação por meio de processos de interações entre agentes locais, parcerias público-privadas para projetos de infra-estrutura e de serviços, articulações entre centros de pesquisa e empresas, colaboração entre clientes e fornecedores, disseminação de informações, qualificação de mão-de-obra, serviços de gestão financeira e empresarial, etc.<sup>10</sup>

<sup>7</sup>O conceito de fractal tem origem na matemática. Refere-se a um objeto cuja criação ou forma possui regras de regularidade que se reproduzem nas suas sucessivas fragmentações.

<sup>8</sup>The analysis of networks focuses attention on: (1) the organization of the state (particularly the relative power at local, central and intermediate levels); (2) the organization of business interests (particularly the existence of business organizations nationally, regionally or locally); and (3) the distance between business and the state (the role of business interest, formulation, administration and evaluation of policy; the role of business as an agent of government, and vice versa; the relation between associations, business and the state). (...) “The complexity of the partnership arrangements required to get development action under way cannot be viewed just along simple dimensions such as central/local or public/private. Instead, the simultaneous nature of relations between multiple agents must be analysed. This leads to the development of *network approach*. The network method (...) measures the involvement of different agents in the organization of each development project. The method does not allow identification of which are the most important agents. Nor should the network approach be taken to imply that consensus is required to operationalize given projects or activities. In some case networks may be essential to bring together the agents required to act jointly if an activity is to succeed. In other cases, a network may be a means of leveraging reluctant agents into action. In yet others cases, a network may be a means of limiting the negatives influences of some agents (who may be either inside or outside of network). Thus, a given network, (...) do not imply that all agents are equally important: often only one agent is the key animator of development”. (BENNETT, Robert J.; KREBS, Günter. Local economic development partnerships: an analysis of policy networks in EC-LEDA local employment development strategies. *Regional Studies*, Cambridge: Cambridge University, v.28, n.2, p. 121, 131 e 132). **Este tipo de análise (*network analysis*) se relaciona com o conceito de *policy network* que será discutido a seguir.**

<sup>9</sup> CUADRADO, Juan R. Planteamientos y teorías sobre el crecimiento regional en Europa en las cuatro últimas décadas. *Eure*, Santiago do Chile, v.21, n.63, jun. 1995. p.23.

<sup>10</sup>CUADRADO, p. 23.

A concepção de entorno inovador é convergente com a noção de *cluster*. No entanto, esse conceito, nas suas formulações mais correntes, enfatiza os fatores de natureza econômica ou se resume à idéia de uma "rede de funções conectadas", de "atividades que se relacionam numa cadeia de valor" ou uma "aglomeração geográfica de diferentes atividades", que "oferece mútuos benefícios competitivos a grandes e pequenas firmas".<sup>11</sup>

Já a noção de *policy network* refere-se a um conceito que marca a confluência de duas tradições de pesquisa: a análise sociológica de redes (*networks*) e os estudos de formulação de política (*policy making*).<sup>12</sup>

O conceito de *policy network* chama atenção para o fato de que os participantes de um processo coletivo de tomada de decisão estão frequentemente ligados lateral e não verticalmente,<sup>13</sup> enfatiza que o processo de formulação de políticas não é estruturado exclusivamente através de acordos institucionais formais e procura evidenciar que o relacionamento entre os agentes que participam no processo não é necessariamente hierárquico ou autoritário.

No entanto, por serem predominantemente informais, descentralizadas e horizontais, isso não significa que as *policy networks* operem fora de relações de dependência/poder e de coordenação estratégica, o que é fundamental.

As experiências de *policy networks* variam segundo o objetivo, a região e o contexto nacional, mas, em geral, apresentam-se baseadas, com intensidades diferenciadas, no seguinte conjunto de componentes ou dimensões: definem-se concretamente pela formulação e implementação de políticas; ancoram-se em instrumentos ou linhas de atuação especificamente relacionadas ao seu objetivo; compõem-se de agentes corporativos, estruturam-se como um conjunto de relações interorganizacionais; são destituídas de agentes centrais estáveis ou hegemônicos; não envolvem muitos participantes; exigem ação coletiva; e podem ser caracterizadas pela interação e coordenação de seus agentes em torno de objetivos estratégicos.

As *policy networks* "podem existir em níveis territoriais diferentes: existem redes internacionais (o exemplo europeu), nacionais (as políticas de integração da Espanha na CEE) ou regionais (Rede Impiva, na Região de Valencia, na Espanha, e Rede Evert, na Emilia Romagna, no Norte da Itália)".<sup>14</sup>

Nesta perspectiva, ESSER realça, particularmente na análise do caso do Norte da Itália, a importância das *policy networks* como um dos determinantes dos processos de aumento da competitividade sistêmica regional, bem como esclarece o papel do Estado nesses processos: "o papel do governo nesse diálogo é gerar impulsos, coordenar e direcionar. (...) O que é necessário é uma política estrutural ativa, antecipatória e baseada em diálogo, que emergja da interação intensiva entre os parceiros e que seja estabelecida de maneira a desenvolver e integrar a vantagem competitiva nacional (ou regional)".<sup>15</sup> Da mesma forma, MESSNER, estudando o caso da indústria de madeira no Chile, enfatiza o papel do Estado nos contornos de *policy networks* como método de planejamento:

<sup>11</sup>LOPES NETO, Alfredo. **O que é o cluster?** Fortaleza: IPLANCE, 1998. p.16.

<sup>12</sup>MARIN, Bernd; MAYNTZ, Renate. Introduction: studying policy networks. In: MARIN, Bernd; MAYNTZ, Renate (Ed.). **Policy networks**: empirical evidence and theoretical considerations. Köln: Campus Verlag: Westview, 1991.

<sup>13</sup>MARIN; MAYNTZ, p. 15.

<sup>14</sup>MARIN; MAYNTZ. Esses exemplos de redes regionais serão analisados no item 2 deste artigo.

<sup>15</sup>ESSER, Klaus et al. **Systemic competitiveness concept and key policy issues**. Berlim: German Development Institute, 1993. p.88.

O Estado age como moderador, (...) promovendo conexões em redes estruturais. Uma multiplicidade de agentes atingidos procura dialogar sobre as oportunidades de desenvolvimento futuro da região [ou do segmento produtivo], localizar gargalos do processo de modernização, antecipar custos ecológicos e sociais da modernização, a fim de reduzi-los e criar orientações para as decisões políticas e empresariais. Deste modo, são criadas, nas regiões [ou nos segmentos produtivos], redes sócio-econômicas que abrangem organizações empresariais, sindicatos, associações, administrações locais [ou setoriais], institutos tecnológicos e universidades. Estas redes localizam-se no espaço entre o Estado e o mercado (mesoplano), criam perspectivas – ou, pragmaticamente, cenários – para o desenvolvimento regional [ou setorial], preparam decisões estratégicas básicas e possibilitam uma coordenação política não estatal dos programas de reestruturação, bem como uma modelagem ativa e antecipatória das novas estruturas.<sup>16</sup>

Com uma perspectiva convergente, BORZEL argumenta que as *networks* se assemelham a uma “estrutura-sombra” que pode prover coordenação dos agentes no caso de falhas do mercado:

em um contexto cada vez mais complexo e dinâmico, onde os mecanismos hierárquicos tradicionais de coordenação são limitados, senão impossíveis, e o potencial de desregulamentação é limitado devido a problemas de falhas do mercado, a ‘governança’ pode se tornar factível somente através de *policy networks*, onde os agentes corporativos públicos e privados, mutuamente dependentes em seus poderes de ação, são ligados por um modo não-hierárquico de trocas de recursos e de coordenação de seus interesses e ações.<sup>17</sup>

Analisando a política industrial e os processos recentes de reconversão industrial na Grã-Bretanha, Itália e Alemanha Ocidental, KENIS<sup>18</sup> objetivou explicitá-los enquanto experiências de *policy networks*. Segundo este autor, “as *policy networks* constituem grupos de organizações observáveis e relativamente estáveis, formados em aliança ou coalisão, a fim de promover o interesse coletivo de todos ou parte dos membros da indústria. Elas o fazem através da negociação de interesses comuns e da classificação de suas prioridades coletivas”.<sup>19</sup>

São sistemas horizontais de coordenação entre empresas, administração pública e associações. Tendem a ser mais estáveis que os tipos de arranjos estabelecidos pelo mercado, apesar dessa estabilidade não ser imposta hierarquicamente. Ao contrário, normas compartilhadas, atitudes de confiança, conhecimento razoável e respeito mútuo estabilizam o relacionamento dos agentes. Mecanismos normativos, negociações e socialização dentro do grupo coordenam as relações e desencorajam o oportunismo no decorrer de períodos relativamente longos. (...) A reestruturação industrial através de *policy networks* está baseada em integração e cooperação intensiva entre as partes interessadas. Os agentes negociam de forma explícita e definem as regras de conduta, mesmo que não seja necessário especificá-las em contratos ou outros tipos de acordos formais. Esses arranjos possibilitam o projeto e a implementação de políticas a médio e longo prazo para que se atinja maior competitividade, assim como para facilitar decisões coletivas sobre projetos de investimento de alto-risco para as empresas envolvidas. Ajudam a discutir a necessidade de distribuição de encargos e benefícios mútuos de reestruturação produtiva e podem difundir *know-how* entre as empresas em áreas não-competitivas.<sup>20</sup>

<sup>16</sup>MESSNER, Dirk. **A geração de competitividade como processo de aprendizagem** : o caso da indústria da madeira no Chile. Curitiba : IPARDES, 1994. p.36.

<sup>17</sup>BORZEL, T. What's so special about policy networks? : an explotation of the concept and its usefulness in studying European governance. Florence : European University, 1997, citado por MARSH, David. The development of the policy network approach. In.: MARSH, David (Ed.). **Comparing policy networks**. Philadelphia : Open University Press, 1998.

<sup>18</sup>KENIS, Patrick. The preconditions for policy networks : some findings from a three-country study on industrial restructuring. In: MARIN, Bernd; MAYNTZ, Renate (Ed.). **Policy networks** : empirical evidence and theoretical considerations. Köln : Campus Verlag : Westview, 1991. p. 297-330.

<sup>19</sup>KENIS, p.299.

<sup>20</sup>KENIS, p.300.

*Policy networks* têm maior tradição nos países de “capitalismo regulado”, onde as relações estruturais existentes entre a burocracia de Estado, o sistema financeiro e os segmentos privados, em particular a grande empresa, dão lugar a “verdadeiras ‘redes’ que permitem que as pressões recíprocas dos agentes econômicos privados e do Estado ocorram de forma ordenada, de modo a conciliar interesses, criando consensos estratégicos na política de reestruturação industrial, além de permitir a coordenação operacional da política econômica”.<sup>21</sup>

## 2 AGÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO E *POLICY NETWORKS*: ALGUNS EXEMPLOS DA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

Exemplos interessantes de modelos integradores de ações de agentes públicos e privados, orientados para a gestão do desenvolvimento e organizados sob a forma de Agências, podem ser encontrados na experiência europeia: Rede Evert, na Emilia Romagna (Itália); Rede Cetesc, na Região da Lombardia (Itália); e Rede Impiva, na Região de Valencia (Espanha).

Trata-se de modelos estruturados em forma de redes, com ênfase em processos de inovação tecnológica.<sup>22</sup>

A Evert (Ente Regionale per la Valorizzazione Economica del Territorio) foi criada em 1974, com o objetivo de realizar “todas as operações e atividades orientadas ao desenvolvimento econômico e industrial da Emila-Romagna”. Constitui-se como “um modelo cuja configuração respondeu a dois tipos de realidades presentes na região: por um lado, uma acentuada especialização setorial em nível espacial e, por outro, a presença de um governo comunista com grande influência entre o ‘artesanato’ da região, uma atividade muito importante dentre o conjunto das empresas locais”.<sup>23</sup>

A criação da Rede Evert “partiu de iniciativa governamental, embora o seu capital tenha sido formado não só com recursos da Região Emilia-Romagna, como titular da maioria absoluta de seu capital social, mas também de outras instituições, a exemplo da Associação de Câmaras de Comércio, da Finemiro (sociedade financeira) e das associações empresariais da indústria, dentre outras”.<sup>24</sup>

Como pode ser observado na figura 1, a Rede Evert se organiza como um modelo de caráter “mais intervencionista”, centrado em três tipos de Projetos de Desenvolvimento (setoriais, horizontais e territoriais), orientados, fundamentalmente, para as pequenas e médias empresas da região. No entanto, constitui também um modelo integrador de agentes (centros de serviços às empresas, CNE, Enea, Enel, Fede Industria, Sociedade Gestoras de Areas Industriais, etc.), através do próprio Evert, enquanto órgão pivô regional.

<sup>21</sup>TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís. **(Des)ajuste global e modernização conservadora**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

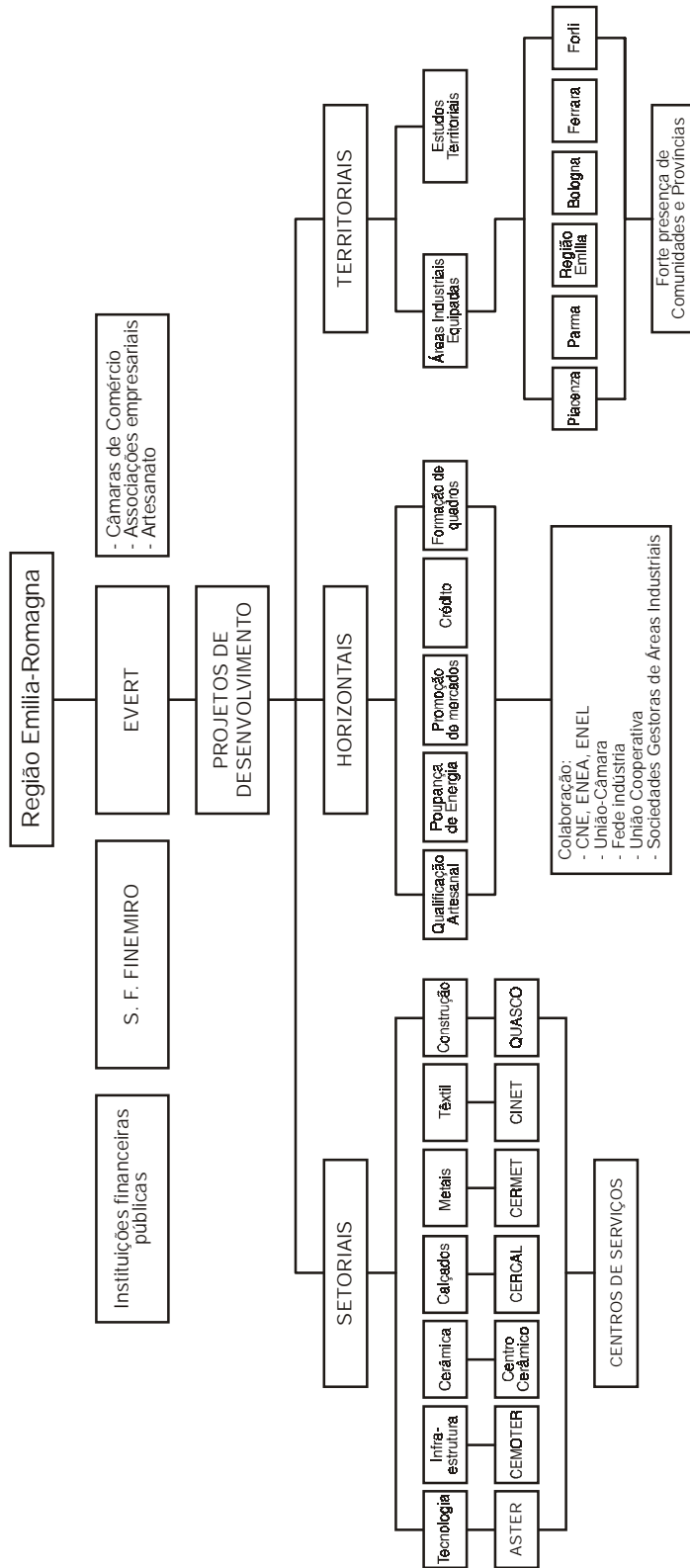
<sup>22</sup>A caracterização das Redes Evert, Cetesc e Impiva, elaborada a seguir, constitui uma síntese da análise que RÍO GÓMEZ e CUADRADO ROURA fazem de tais redes. Como síntese, reproduz os quadros e cita partes do texto elaborado por esses autores. Os quadros estão reproduzidos com a autorização de Cuadrado Roura. Ver RÍO GÓMEZ, Clemente del; CUADRADO ROURA, Juan R. La importancia de los servicios a la producción en la nueva política regional. In: CURBELO, José Luis et al. (Ed.). **Territorios en transformación**: análisis y propuestas. Madrid: Fondo Europeo de Desarrollo Regional: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1994. p. 434-442.

<sup>23</sup>RÍO GÓMEZ; CUADRADO ROURA, p. 434.

<sup>24</sup>RÍO GÓMEZ; CUADRADO ROURA, p. 434.



FIGURA 1 - EMILIA-ROMAGNA: REDE EVERT



FONTE: RÍO GÓMEZ & QUADRADO ROURA, p. 435

A Rede Cetesc (Centro di Assistenza Tecnologica alle Piccole e Medie Imprese), na Região da Lombardia Italiana,<sup>25</sup> foi estruturada a partir de 1983. Metade de seu capital nuclear foi constituído com recursos de agentes do setor privado. No entanto, articula-se como um modelo menos intervencionista, onde as iniciativas são, em geral, das próprias empresas ou do setor privado.

A figura 2 apresenta as principais características da Rede Cetesc, que podem ser sintetizadas da seguinte forma:

- a) [trata-se de] um modelo articulado em torno de um projeto unitário: o Projeto Inovação, orientado para a modernização da estrutura industrial da região, mediante a promoção e desenvolvimento de setores inovadores, ainda que sem menosprezar os setores tradicionais ou maduros;
- b) é um modelo que objetiva uma ampla coordenação em diversas áreas de atuação;
- c) com o objetivo de garantir essa coordenação, o CETESC se apresenta como órgão pivô regional, assistido, por um lado, por uma Sociedade Financeira e, por outro, pelos Centros de Investigação da Região;
- d) os principais instrumentos de sua política de desenvolvimento regional são os Centros de Serviços às Empresas;
- e) esses Centros de Serviços, ainda que coordenados pelo CETESC e financiados através da Sociedade FIN-LOMBARDA, resultam de diferentes iniciativas: grupos de empresas multisetoriais; grupos de empresas de um mesmo setor; associações empresariais; ou da própria iniciativa empresarial local.<sup>26</sup>

A Rede Impiva (Instituto para la Mediana y Pequeña Industria Valenciana) foi criada em 1984 na Região de Valencia, na Espanha. Integra agentes públicos e privados e se orienta pela coordenação tanto vertical quanto horizontal. Em comparação com as Redes anteriores, conforma-se como um modelo misto, ou seja, nem tão "mais intervencionista", como a Rede Evert, nem tão baseado em iniciativas do setor privado, como a Rede Cetesc.

A figura 3 contempla as principais características da Rede Impiva. Além dos Centros de Serviços, conta também com instrumentos na forma de Parques Tecnológicos.

Como "Centros de Serviços às Empresas figuram, por um lado, os Institutos Tecnológicos e, por outro, os Centros de Empresas e Inovação (CEI), instrumentos regionais de promoção empresarial criados pela Comunidade Européia. Os Institutos Tecnológicos não se limitam ao apoio de setores tradicionais da economia valenciana (cerâmica, metal-mecânico, agroalimentar, têxtil, calçado, móveis e construção), mas também se orientam para setores de futuro (ótica, plásticos, etc.)".<sup>27</sup>

Os "Parques Tecnológicos se beneficiam de uma série de vantagens existentes na Região – universidades, boa rede de telecomunicações, etc. – e foram concebidos como agentes integradores dos vários Institutos Tecnológicos, visando configurar um infra-estrutura adequada para a promoção e o desenvolvimento industrial regional".<sup>28</sup>

Como pode ser observado, a experiência européia é muito particular no que se refere ao modelo de cooperação entre agentes públicos e privados. Esse modelo de *policy networks* é institucionalizado através de ADs.

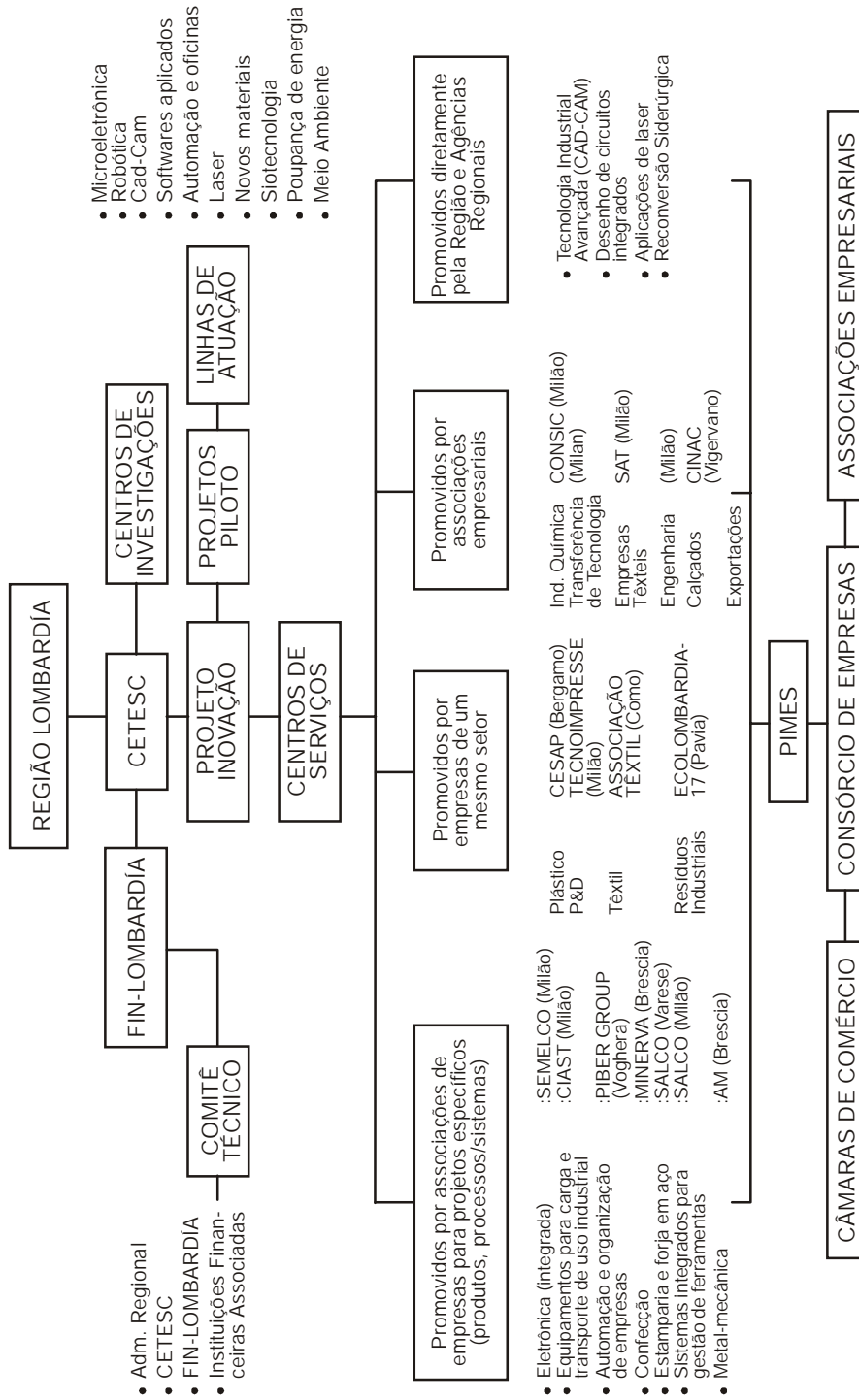
<sup>25</sup>A estrutura produtiva dessa região italiana é mais antiga e diversificada do que a da Emilia-Romagna. Assim, a problemática de seu desenvolvimento regional implica não só a modernização ou reconversão de setores tradicionais ou maduros, mas também a tentativa de estruturação de segmentos produtivos inovadores.

<sup>26</sup>RÍO GÓMEZ: CUADRADO ROURA, p. 438.

<sup>27</sup>RÍO GÓMEZ: CUADRADO ROURA, p. 440.

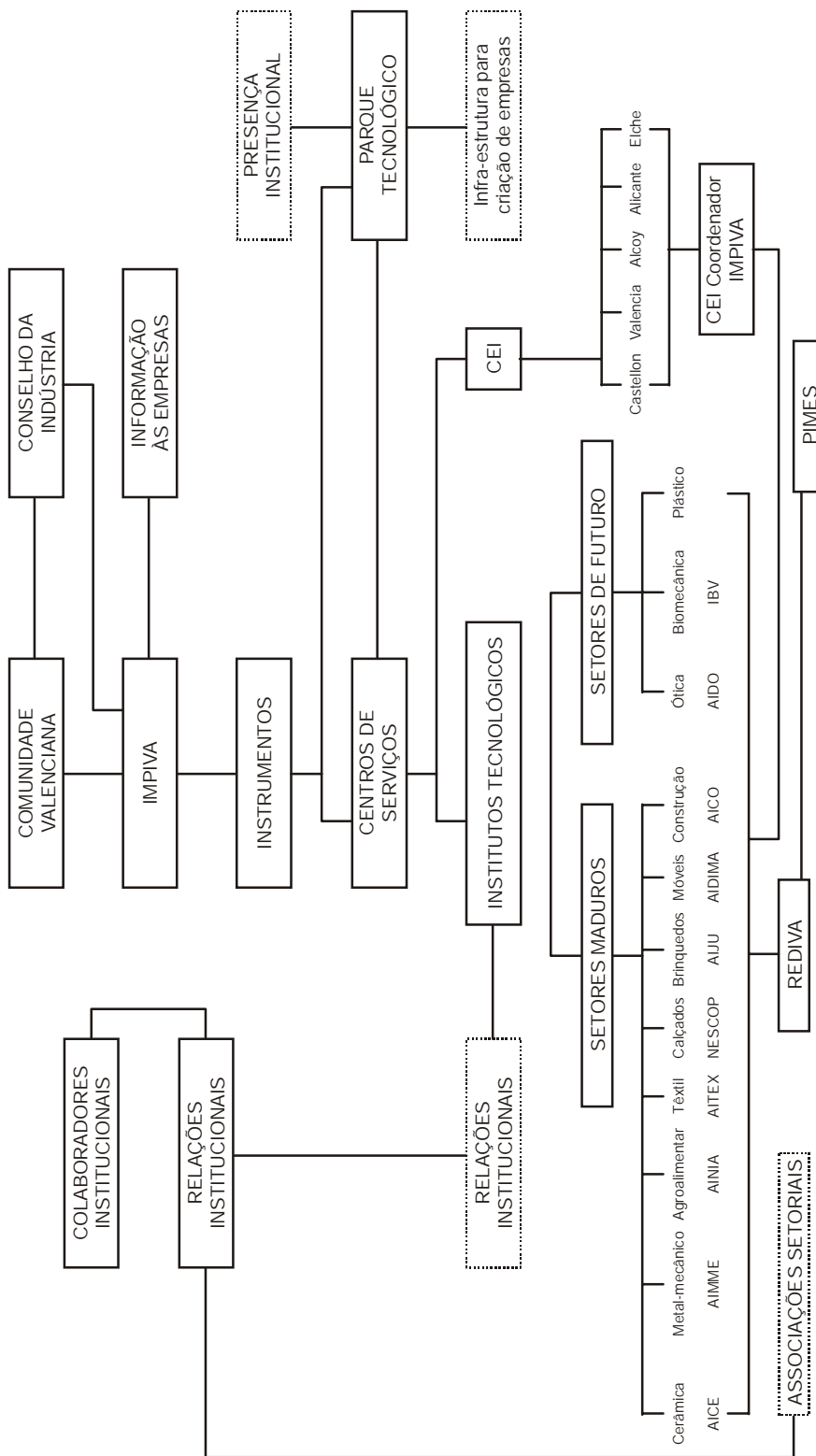
<sup>28</sup>RÍO GÓMEZ: CUADRADO ROURA, p. 440.

FIGURA 2 - LOMBARDIA: REDE CETESC



FONTE: RÍO GÓMEZ & CUADRADO ROURA, p. 437

FIGURA 3 - COMUNIDADE VALENCIANA: REDE IMPIVA



FONTE: RIO GÓMEZ & CUADRADO ROURA, p. 439

Um outro modelo de *policy network* é dado pela experiência dos países asiáticos. As “economias asiáticas de alta performance” (Japão, Coreia, Singapura e Tailândia) também possuem instituições que facilitam a comunicação, a articulação e a cooperação entre os setores públicos e privados. Em geral, essas instituições se organizam sob a forma de Conselhos Deliberativos.

No Japão, no Pós-Guerra, esses Conselhos passaram a ter um papel relevante para a formulação da política industrial. Eles se organizam em duas dimensões: a temática (finanças, meio ambiente, etc.) e a setorial (química, automóveis, etc.). Cada conselho “é um fórum de representantes governamentais e do setor privado (empresários, trabalhadores, consumidores, acadêmicos e imprensa), voltado para a troca de informações e para a discussão de políticas e tendências do mercado. O consenso é estimulado”.<sup>29</sup>

Na Coreia, até o início dos anos 80, o mais importante canal de comunicação entre os agentes públicos e privados eram os “encontros mensais de promoção de exportações” (ou Conselho de Promoção de Exportações), coordenados pessoalmente pelo Presidente desse país e envolvendo os ministros da área econômica e as grandes lideranças empresariais.<sup>30</sup> Esses encontros eram informados por relatórios de grupos de discussão envolvendo gerentes das companhias, representantes governamentais, especialistas temáticos ou acadêmicos.<sup>31</sup> Desde meados dos anos 80, “com a gradual democratização da Coreia, as relações entre o Governo e os empresários se tornaram mais distantes e os encontros menos freqüentes”.<sup>32</sup>

Na Malásia, a partir de 1986, as relações entre o empresariado e o setor público tornaram-se cada vez mais estruturadas e institucionalizadas. Em 1991, a “Nova Política de Desenvolvimento” estimulou a criação de mecanismos de articulação entre os setores públicos e o privado, à semelhança dos existentes no Japão (*Look East Policy*). Nesse ano, foi institucionalizado o Conselho Malasiano de Negócios (*Malasyian Business Council*), que é comandado pelo Primeiro Ministro e inclui mais de 60 membros do empresariado industrial, dos trabalhadores e do Governo.

<sup>29</sup>WORLD BANK. **The East Asian miracle** : economic growth and public policy. Washington : World Bank, 1993. (World Bank policy report). p 181-182.

<sup>30</sup>WORLD BANK, p.183. Ver também BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Coreia do Sul** : a importância de uma política industrial. Rio de Janeiro : BNDES, 1988. (Estudos BNDES, 11). p.52: “No setor público, duas instâncias governamentais tiveram um papel ativo na definição, implementação e controle da política de exportações. O Ministério do Comércio e Indústria, que delineava a política e seus instrumentos, e o Conselho de Promoção de Exportações (EPC), que tinha por função articular os diferentes agentes públicos e privados envolvidos em programas de exportação. O EPC era presidido pessoalmente pelo Presidente Park, o que indica a importância dada ao acompanhamento dessa política”. Na Coreia, o “poder do Estado de disciplinar as grandes empresas era grande. (...) Onde a Coreia difere da maioria de outros ‘países de industrialização tardia’ é na forma da disciplina que o Estado exerceu sobre as empresas privadas. A disciplina exercida pelo Estado e a expansão das grandes empresas foi interativa. As grandes empresas consolidaram seu poder em resposta aos incentivos governamentais baseados em resultados (*the government’s performance-based incentives*). Em troca de bons resultados na área de exportações, P & D ou geração de novos produtos, as empresas líderes eram recompensadas com novas licenças para se expandirem, aumentado a escala dos grandes negócios em geral. Em troca da entrada em segmentos industriais de maior risco, o governo recompensava as empresas com licenças industriais em segmentos mais lucrativos, contribuindo, portanto, para a diversificação dos negócios de um determinado grupo empresarial”. (AMDSSEN, A.H. **Asia’s next giant** : South Korea and late industrialization. Oxford : Oxford University Press, 1989. p.14-15).

<sup>31</sup>Organizações quase-governamentais constituem a estrutura formal de interação entre o governo e o empresariado. Como parte do processo de reestruturação da economia em 1961, o Governo ordenou a criação de organizações empresariais”. Três das principais organizações deste tipo são as seguintes: a KOTRA (*Korea Trade Promotion Corporation*), a KTA (*Korean Trader’s Association*) e a KOSAMI (*Korea Society for the Advancement of Machine Industry*). Ver MITCHELL, Tony. **From a developing to a newly industrialised country** : The Republic of Korea, 1961-1962. Geneva : International Labour Office, 1988. p. 64-66.

<sup>32</sup>WORLD BANK, p.183.

A “articulação público-privada é mais explícita em Singapura. (...) O Conselho Nacional de Salários (*National Wages Council*) inclui representantes do Governo, do empresariado e dos trabalhadores. Por causa de sua estrutura tripartite, esse Conselho desenvolve várias funções de coordenação, não só dos negócios, mas também as relativas aos trabalhadores e à relação capital-trabalho. Tendo rejeitado as formas democráticas mais clássicas, bem como a oposição, o PAP (partido local no poder) vem estabelecendo uma ampla e variada rede de associações civis/privadas, como canal de comunicação/articulação com o Governo”.<sup>33</sup>

Já na Tailândia, existe o Comitê Nacional Consultivo de Cooperação Público-Privada (*National Joint Public and Private Consultative Committee*), criado em 1983, coordenado pelo Primeiro Ministro e complementado por comitês provinciais. A Câmara de Comércio Tailandesa (*Thai Chamber of Commerce*), a Associação das Indústrias Tailandesas (*Association of Thai Industries*) e a Associação dos Banqueiros Tailandeses (*Thai Bankers Associations*) estão fortemente articuladas com esse Conselho.

Logicamente, “esses Conselhos refletem a história e a cultura da sociedade em que operam”.<sup>34</sup> Em geral, nos países asiáticos, as instituições políticas são “autoritárias, não democráticas e mais estatal-cooperativas do que social-cooperativas ou pluralistas”.<sup>35</sup>

Isso é importante para qualificar os limites dos Conselhos Deliberativos ou Consultivos desses países como experiências de *policy networks*. Nem toda interação ou articulação público-privada nos processos de formulação e operacionalização de políticas públicas pode ser qualificada de *policy network*. Muitas vezes, revelam formas atrasadas de padrões de relação Estado-Sociedade, como é o caso de alguns dos países asiáticos onde a separação entre as esferas públicas e privadas ainda é muito tênue e/ou estas relações estão autoritariamente definidas “de cima para baixo”.

Na América Latina, um exemplo recente e muito interessante de *policy networks*, institucionalizado sob a forma de uma AD, é dado pelo Programa de Apoio à Pequena e Média Empresa, desenhado no Chile, pelo Governo do Presidente Aylwin, em julho de 1991.

Este Programa “tem um desenho institucional que é uma novidade. Estabelece uma rede de organismos que realizam tarefas de primeiro, segundo e terceiro níveis em sua relação com os empresários, quer dizer, aqueles que executam as ações, os que as administram e os que as financiam”.<sup>36</sup>

Trata-se de “criar os nexos necessários entre as instituições dos Governos Central e regional com as associações empresariais, instituições financeiras, organismos não-governamentais, universidades, institutos de pesquisa, incorporando massivamente consultores privados na execução das ações de assistência creditícia e técnica”.<sup>37</sup>

Um dos principais objetivos desse desenho institucional é o fomento ao fortalecimento e à coordenação das instituições de apoio às Pimes, em todas as suas dimensões governamentais ou não-governamentais.

A figura 4 apresenta o diagrama funcional desse Programa.

<sup>33</sup>WORLD BANK, p.184.

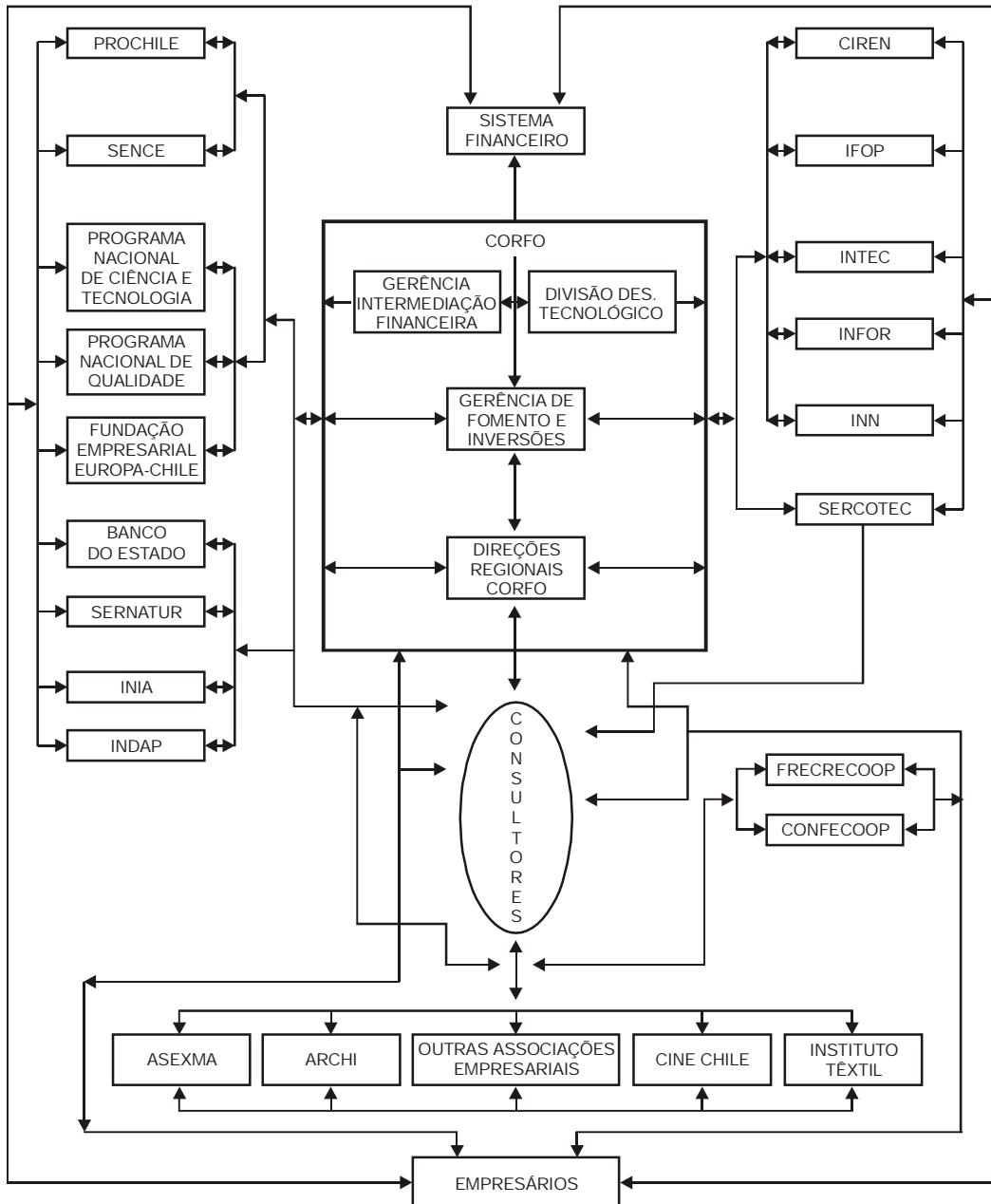
<sup>34</sup>WORLD BANK, p.185.

<sup>35</sup>Conforme WADE, Robert. **Governing the marketing** : economic theory and the role of government in East Asian industrialization. Princeton : Princeton University Press, 1991. p. 306.

<sup>36</sup>CORPORACIÓN DE FOMENTO DE LA PRODUCCIÓN. **PYME** : un desafío a la modernización productiva. Santiago do Chile : CORFO, 1994. p.113.

<sup>37</sup>CORPORACIÓN DE FOMENTO... p.114.

FIGURA 4 - A NOVA INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA CHILENO DE APOIO ÀS PIMES - 1994



FONTE: CORPORACIÓN DE FOMENTO DE LA PRODUCCIÓN, p.116

Os próprios formuladores desse Programa advertem que o seu “desenho é complexo e de difícil operação, na medida em que superpõe as tarefas de execução do Programa com a definição dos mecanismos de coordenação institucional e com a criação de competências de administração e gerência de instituições intermediárias. (...) Os mecanismos de coordenação desse desenho são os mais difíceis de serem levados à prática”. No entanto, esclarecem que, uma vez que esses mecanismos operem, “gerarão um fator de multiplicação do impacto do Programa que não é possível de ser obtido através da implementação de um desenho uni-institucional inserido em um contexto muito limitado”.<sup>38</sup>

No desenho desse Programa, a Corporação de Fomento à Produção (Corfo) é entidade estatal encarregada de administrar e coordenar o Programa, fazendo o *papel pivô* de uma Agência de Desenvolvimento.

Um outro exemplo chileno de cooperação público-privada e que se organiza à semelhança de uma Agência de Desenvolvimento é o da Fundação Chile.

Essa Fundação foi criada em 1976 através de uma parceria entre o Governo Chileno e a ITT Corporation, a empresa americana.<sup>39</sup> Teve por objetivo “trazer ao Chile tecnologias já desenvolvidas em outros países, com êxitos comprovados, visando à redução ao mínimo de período de pesquisa e desenvolvimento e impactando os processos produtivos de empresas locais”.<sup>40</sup>

Foram eleitas as áreas de Telecomunicações e de Tecnologia de Alimentos. A partir de meados dos anos 80, passou a se concentrar nessa última área, em particular nos segmentos da agroindústria e de recursos marinhos, e consolidou um departamento florestal.<sup>41</sup>

Durante os seus vinte anos de existência, a Fundação Chile – muitas vezes no papel de uma incubadora tecnológica – já criou 36 empresas demonstrativas “com o propósito de provar no mercado as inovações desenvolvidas”,<sup>42</sup> das quais 17 foram repassadas ao setor privado. O quadro 3 apresenta as empresas mais importantes vinculadas a essa Fundação.

#### A Fundação Chile desempenhou

um papel muito importante no desenvolvimento e diversificação das exportações agrícolas, destacando as suas atividades na introdução de novas espécies (por exemplo, framboesas, amoras, aspargos de exportação e novas variedades de maçãs); na diminuição da perecibilidade dos produtos exportáveis, mediante a criação da primeira planta de congelados de exportação; e no desenvolvimento do controle de qualidade da fruta fresca de exportações. Realizou importantes experiências na área agroindustrial, impulsionando novos processos, como a embalagem a vácuo da carne e a produção de queijos de alta qualidade. Foi pioneira na indústria de componentes para móveis, portas e janelas para exportação. E desenvolveu notavelmente a produção de salmões e trutas criadas em cativeiros (introduzidos por essa Fundação), cujas exportações eram nulas em 1981, mas chegaram a alcançar US\$ 475 milhões em 1995, representado 25% do total das exportações de produtos do mar.<sup>43</sup>

<sup>38</sup>CORPORACIÓN DE FOMENTO..., p.115.

<sup>39</sup>O interesse da ITT Corporation em fazer uma parceria com o Governo Chileno na área de tecnologia de alimentos, em 1976, no início do Governo Pinochet, pode estar relacionado à estratégia da empresa e/ou a possíveis barganhas de condicionalidades para definir a sua reinserção no mercado de telecomunicações do Chile.

<sup>40</sup>FUNDACIÓN CHILE. **Memoria Anual 1996**. Santiago de Chile, s.d. p.26.

<sup>41</sup>As razões pelas quais a área de telecomunicações deixou de ser um dos objetos do projeto de parceria Governo Chileno/ITT para a transferência e o desenvolvimento de tecnologias podem estar vinculadas ao fato da ITT possuir seus centros de P&D fortemente estabelecidos no seu mercado de origem.

<sup>42</sup>FUNDACIÓN CHILE, p. 17.

<sup>43</sup>FUNDACIÓN CHILE, p. 11.



QUADRO 3 - EMPRESAS FILIAIS MAIS IMPORTANTES DA FUNDAÇÃO CHILE

FILIAIS REPASSADAS AO SETOR PRIVADO	FILIAIS EM PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO
<b>ÁREA DE RECURSOS MARINHOS</b>	
Salmones Antártica Salmones Huillinco (25% Fundação Chile) Salmotec Finamar Cultivos Achao	Cultivos Marinos Tongoy (ostras) Granjamar (peixes) Semillas Marinas (moluscos) Campos Marinos (moluscos) S. R. C. Seafood Resources Chile (peixes) (33% Fundação Chile)
<b>ÁREA AGROINDUSTRIAL</b>	
Procarne (43% Fundação Chile) Granjanova-Punto Verde Berries La Unión (20% Fundação Chile)	Agrícola e Industrial Esmeralda (frutas) Tecnagro (75% Fundação Chile) - aspargos Tecnofrio (78% Fundação Chile) - aspargos Granjasur (maçãs) Agrícola e Industrial Agronova (cítricos) Agrícola y Vitivinícola Itata Chevrita (51% de Fundação Chile) – queijos
<b>ÁREA FLORESTAL</b>	
Geosig (66% Fundação Chile)  Tecnoplant (50% Fundação Chile)	Centro Tecnológico Produção Madeireira - CENTEC  American Impressions (EE.UU.) (83% Fundação Chile)  Ignisterra (madeira e componentes de móveis) (10% Fundação Chile)
<b>ÁREA DE DESENVOLVIMENTO DE SISTEMAS</b>	
Auprin (59% Fundação Chile)	

FONTE: FUNDACIÓN CHILE, p. 37

Nas suas áreas de atuação, a Fundação Chile vem impulsionando a incorporação de novas tecnologias de processo e de produtos através de vários tipos de ações: missões tecnológicas, gestão tecnológica, tecnologias de gestão, controle de qualidade, desenvolvimento e *marketing*, Rede de Centros de Transferência de Tecnologia e um fundo de financiamento de empresas inovadoras. No geral, essas ações se beneficiam do Programa de Apoio à Pequena e Média Empresa, coordenado pela Corfo.

### 3 A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA EM AGÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO: ANÁLISE DE ALGUNS CASOS

A experiência brasileira em Agências ou Agências de Desenvolvimento (ADs) é muito restrita.

Embora a problemática do desenvolvimento sócio-econômico tenha estado sempre presente no conjunto das políticas públicas formuladas no país, haja vista a seqüência de "planos de desenvolvimento" no período do Pós-Guerra (Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, Plano de Metas, I PND, II PND, etc.), a tradição de sistemas de planejamento fortemente estatais e centralizados não favoreceu o surgimento de ADs.

Poder-se-ia pensar nos órgãos de planejamento regional (Sudene, Sudam, Sudesul, etc.) ou nos bancos oficiais de fomento (BNB, BASA, BNDE e Bancos Regionais

de Desenvolvimento) como experiências de ADs. No entanto, as ações desses órgãos e bancos, como componentes de um sistema de planejamento estatal e centralizado, apresentaram algumas características que distam dos padrões atuais que referenciam a atuação das ADs. Dentre essas características, cabem ser mencionadas as seguintes:

- a) o autoritarismo na definição de suas estratégias e ações;
- b) a orientação e a formulação de estratégias baseadas, em geral, na teoria dos pólos de crescimento, onde o papel e os incentivos do Estado são preponderantes para induzir e acicatar o desenvolvimento de setores chaves;
- c) a excessiva atomização e dispersão setorial de suas ações, levando a efeitos sinérgicos locais de reduzida expressão;
- d) a burocratização institucional;
- e) a limitada atuação em rede para a articulação de serviços complementares às suas atividades fins, mas de fundamental importância para o desenvolvimento das atividades produtivas (serviços tecnológicos, gestão empresarial, promoção comercial, etc.).

Um outro referencial a ser considerado na experiência brasileira com ADs refere-se à atuação de algumas empresas estatais, a exemplo da Vale do Rio Doce. Apesar da importância das atividades dessa empresa para o desenvolvimento de várias regiões do país, o seu possível caráter de "agência" assumiu mais um papel compensatório ou mitigador dos impactos de suas ações em nível local do que estratégico naquilo que se refere às suas atividades fins.

Dentre as empresas públicas, a Agência de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (Codevasf) talvez seja o exemplo de mais antigo e mais próximo ao que se pode ter como experiência brasileira em ADs.

A origem dessa empresa remonta à Constituição de 1946, que determinou a execução de "um plano de aproveitamento total das possibilidades econômicas do Rio São Francisco e seus afluentes", em um prazo de 20 anos, aplicando-se uma quantia anual de recursos não inferior a 1% da "renda tributária da União".<sup>44</sup>

Em decorrência desse preceito constitucional, foi criada através da Lei nº 541, de 15/10/48, a Comissão do Vale do São Francisco (CVSF), diretamente subordinada à Presidência da República. Em 1967, decorridos os 20 anos constitucionais, foi editado o Decreto-Lei nº 292, que extinguiu a CVSF e criou a Superintendência de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (Suvale), na forma de uma autarquia vinculada ao então Ministério do Interior.

A "CVSF e a SUVALE se constituíram, por décadas, nas principais provedoras de infra-estruturas básicas da região, através da construção de usinas térmicas e hidroelétricas, linhas de transmissão e redes de distribuição de energia, estradas e pontes, aeroportos e campos de pouso, adutoras estaduais e regionais, poços, sistemas de abastecimento d'água, hospitais, postos de saúde, escolas de diversos níveis, barragens e vários outros componentes sócio-econômicos, que ainda hoje se encontram em operação na quase totalidade dos municípios do Vale". A "criação da CODEVASF marcou o início de uma nova fase de ação governamental com o direcionamento prioritário para o desenvolvimento da agricultura".<sup>45</sup>

Em 1974, sucedendo à Suvale, foi criada, pela Lei nº 6.088 (16/07/74), a Codevasf, enquanto uma empresa pública. Segundo o Art. 5º do seu Estatuto Social, na forma como definido em 07/01/92, a Codevasf "tem por finalidade o aproveitamento, para fins agrícolas, agropecuários e agroindustriais, dos recursos de água e solo do Vale do São Francisco, diretamente

<sup>44</sup>BRASIL. Ministério da Integração Regional. **CODEVASF: 20 anos de sucesso**. Brasília : CODEVASF, 1994.

<sup>45</sup>BRASIL. Ministério..., p.5.

ou por intermédio de entidades públicas e privadas, promovendo o desenvolvimento integrado de áreas prioritárias e a implantação de distritos agroindustriais e agropecuários”.

As principais competências e linhas de atuação da Codevasf foram definidas (Art. 6º do Estatuto Social) da seguinte forma:

- a) coordenar a implantação de programas de valorização e aproveitamento dos recursos de água e solo para fins agrícolas, agropecuários e agroindustriais;
- b) coordenar a execução, diretamente ou mediante contratação, de obras de infra-estrutura, particularmente de captação de águas para fins de irrigação, de construção de canais de irrigação, bem como obras de saneamento básico, de eletrificação, de transportes e outros empreendimentos básicos, que viabilizem as atividades produtivas, em articulação com os competentes órgãos federais, estaduais, municipais ou privados;
- c) implantar ou colaborar na implantação de núcleos de colonização para médios e pequenos irrigantes, assim como de projetos empresariais;
- d) promover ou manter, em articulação com outros órgãos e entidades dos Governos Federal, Estaduais ou Municipais, programas de educação, em desenvolvimento e capacitação e de saúde de irrigantes e de participantes de projetos-piloto;
- e) manter articulação com os órgãos de Administração Pública Federal, Estadual e Municipal, principalmente com os Ministérios da Agricultura e Reforma Agrária e da Infra-Estrutura e a Secretaria de Desenvolvimento Regional, na execução dos planos, programas e projetos;
- f) promover ou executar, em articulação com outras entidades, trabalhos de estatística, fotogrametria, interpretação e mapeamento da região;
- g) atuar, coordenadamente com o DNOCS e a Sudene, na elaboração de seus programas e projetos e no exercício de sua atuação nas áreas coincidentes com as dessas entidades, a fim de garantir a unidade de orientação das políticas sócio-econômicas e agrícola e a eficiência dos investimentos públicos e privados;
- h) colaborar, permanentemente, no estudo do regime pluvial e no combate à poluição do Rio São Francisco e de seus principais afluentes;
- i) promover a aquisição ou desapropriação de áreas destinadas à implantação de projetos de desenvolvimento agrícola, agropecuário e agroindustrial, inclusive de irrigação, bem como aliená-las na forma da legislação vigente.

Como pode ser observado, os objetivos, as competências e as linhas de ação da Codevasf foram definidos de forma suficientemente ampla e tendente a fazer dessa empresa uma AD. No entanto, a sua forte dependência do setor público – seja no que se refere à composição e definição de seu Conselho de Administração e Diretoria Executiva, seja quanto às suas principais fontes de financiamento<sup>46</sup> – e o seu padrão de atuação burocrático-autoritário acabaram por limitar o papel da Codevasf como uma agência de desenvolvimento, nos moldes como se define atualmente esse tipo de instituição. De certa forma, pode-se dizer que a Codevasf, no auge de suas condições de operação, constituiu-se em uma *agência de desenvolvimento à moda antiga*.

As experiências do Instituto do Desenvolvimento Industrial (INDI) e da Agência de Distritos Industriais de Minas Gerais (CDI-MG), instituições criadas em Minas Gerais em 1968 e 1971, respectivamente, também podem ser consideradas como exemplos de atuação na forma de ADs.

O Indi, mantido pela Cia. Energética de Minas Gerais – Cemig e pelo Banco de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais – BDMG, tem por objetivo consolidar, diversificar e modernizar o setor industrial do Estado. Especializada na atração de investimento, é uma instituição que

<sup>46</sup>Conforme o seu Estatuto (07/01/92), a Codevasf foi formada com um capital social, pertencente à União, de cerca de Cr\$ 119 milhões. Para cumprir as suas atividades conta ainda com doações e receitas operacionais, patrimoniais e de operações de crédito.

detecta e promove oportunidades de negócios e oferece diversos serviços de apoio aos empresários interessados em investir em Minas Gerais. Os serviços são gratuitos e incluem: informações sobre legislação, disponibilidade de força de trabalho, fontes de matérias-primas, mercados consumidores, oportunidades de exportação e importação, transporte e comunicações, custos de fatores de produção, disponibilidade de incentivos fiscais e creditícios, etc.; assistência ao desenvolvimento de projetos de investimentos, à formação de *joint ventures*, a processos de transferência de tecnologias, de propriedade industrial, etc.<sup>47</sup>

O Indi trabalha em conjunto com os demais órgãos de fomento do Governo de Minas, como o CDI-MG, o BDMG, a Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais (CETC) e o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Minas Gerais (Sebrae-MG) e, na solução de questões energéticas, com a Cemig.

Uma outra “função exercida pelo Indi é o incentivo à participação de autoridades e líderes empresariais dos municípios mineiros no processo de industrialização, através da criação de agências municipais de desenvolvimento”, considerando que “para incentivar a implantação de novos investimentos é necessário que o Executivo Municipal oriente e auxilie potenciais investidores, motivando nesse sentido as lideranças locais e toda a comunidade”.<sup>48</sup>

Já a CDI-MG é uma Agência organizada sob a forma de uma sociedade sob o controle acionário do Estado<sup>49</sup> e dedicada a projetar, implementar e operar, direta ou indiretamente, áreas e distritos industriais em Minas Gerais, bem como os seus serviços e equipamentos de apoio. Presta também assessoria técnica a qualquer órgão ou entidade, pública ou privada, relativamente a questões de implantação e concentração industrial do Estado e suas implicações, em geral. Executa as tarefas que lhe forem cometidas, necessárias à implementação do programa de industrialização do Estado. Colabora ainda nos estudos e projetos de implantação de núcleos habitacionais em áreas próprias ou próximas dos Distritos Industriais, com vistas a uma adequada integração sócio-econômica desses distritos.<sup>50</sup> Já em 1995, a CDI-MG operava 43 distritos industriais em cerca de 33 municípios do Estado, com aproximadamente 1.000 empresas em operação ou em fase de implantação.

Visando à realização de suas atividades, a CDI-MG tem competência estatutária para exercer os seguintes atos:

- a) contrair empréstimos e contratar financiamentos;
- b) celebrar convênios, acordos, contratos e estabelecer consórcios e fazer parcerias com a iniciativa privada;
- c) receber recursos da União, de Estados e Municípios, consignados em orçamentos ou resultantes de Fundos ou Programas Especiais;
- d) adquirir, alienar, onerar, permutar, locar e arrendar imóveis;
- e) arrecadar e operar as importâncias obtidas com a execução das tarefas inerentes às suas finalidades, à prestação de serviços ou à locação de imóveis;
- f) aceitar doações, puras e simples, direitos e bens ou imóveis de pessoas físicas ou jurídicas, assim como, mediante autorização do Conselho Administrativo, aceitar doação onerosa ou condicional;
- g) encarregar-se da construção de edificações para uso industrial, destinadas à locação, à alienação ou à instalação de que, para tal, a contrate;
- h) participar de sociedades cujos projetos de implantação, expansão, aumento de produção ou de faturamento sejam considerados de interesses relevantes para o Estado;

<sup>47</sup>Ver INDI. *The State of Minas Gerais, an option for locating an automobile assembly plant*. S.I.: INDI, 1995.

<sup>48</sup>INDI. *Minas Gerais, o melhor ambiente de negócios no Brasil*. Belo Horizonte: Governo do Estado, s.d.

<sup>49</sup>Conforme o seu estatuto social, revisado e aprovado em 25/04/97, a CDI-MG é uma sociedade de capital autorizado, fixado em R\$ 100 milhões, assegurada, sempre, ao Estado de Minas Gerais, a maioria absoluta dos títulos representativos do capital com direito a voto.

<sup>50</sup>Conforme a Art. 2º do Estatuto Social do CDI-MG.

- i) promover a desapropriação;
- j) receber, a título de doação de pagamento, bens em geral, mediante avaliação prévia que tenha liquidez no mercado.<sup>51</sup>

Um outro exemplo de AD é o da Agência de Desenvolvimento Tietê Paraná (ADTP). Criada em 1992, é uma entidade privada, sem fins lucrativos e dirigida por Conselhos de Administração e Consultivo eleitos pelos associados.

Conforme o seu estatuto, aprovado em novembro de 1995, a ADTP foi formada com um patrimônio de cerca de R\$ 85 mil, subscrito por seus associados, e, para cumprir com suas atividades, conta ainda com as receitas provenientes de prestação de serviços e possíveis doações de entidades públicas e privadas.

Fazem parte do seu quadro de associados mais de 100 empresas brasileiras e estrangeiras, na sua grande maioria (90%) privadas (Cargill Agrícola S. A., CESP, Champion Papel e Celulose, Congás, Agência Brasileira de Alumínio, Cosipa, Fepasa, Eletropaulo, Pirelli Cabos S.A., etc.).<sup>52</sup> Também participam da ADTP, na qualidade de entidades colaboradoras, municípios de sua área de influência e instituições de pesquisa e ensino superior.

A ADTP tem por objetivo "promover o desenvolvimento sustentado da macro-região Tietê/Paraná" e as suas atividades se concentram nas seguintes áreas:<sup>53</sup>

- a) apoio às empresas já instaladas nas áreas abrangidas pela ADTP, auxiliando-as na resolução de seus problemas específicos ou comuns, seja de natureza econômico-financeira, tecnológica, ambiental ou político-institucional;
- b) prestação de assistência aos empresários interessados em investir nesta área, em especial, quanto à locação de projetos, obtenção de recursos, facilidades energéticas, de comunicação e de transportes, bem como aquelas atinentes a questões ambientais;
- c) fomento à implantação do gasoduto Bolívia-Brasil, terminais intermodais e ramais rodo-ferroviários, visando à criação de uma infra-estrutura competitiva para a macro-região Tietê/Paraná e divulgando as oportunidades de investimento na região;
- d) elaboração de estudos, programas e projetos visando enfrentar os desafios comuns no desenvolvimento regional, estudos esses que, além de outros temas, podem se referir aos usos múltiplos dos recursos hídricos e energéticos, às questões ambientais, à implantação adequada de saneamento básico e ao aprimoramento do sistema de transporte, inclusive no que concerne à busca de novas sinergias ou soluções para as questões de tráfego rodoviário e urbano, que constituem os fatores limitadores do escoamento da produção da macro-região Tietê/Paraná;
- e) implantação e operacionalização de um sistema de informações integrado para consulta dos associados e para a divulgação da ADTP, visando agilizar investimentos públicos e privados.

Mais recentemente, surgiram em vários estados iniciativas de criação de ADs. Essas iniciativas estão correlacionadas a vários fatores, por exemplo: a retomada das discussões relativas ao desenvolvimento de longo-prazo, em um contexto de estabilidade monetária; a re-emergência das questões regionais no bojo do processo de globalização e de abertura externa da economia brasileira; o avanço de processos de "reforma do Estado"; os processos de reestruturação de sistemas financeiros estaduais; o acirramento da disputa regional por parcela do fluxo de novos investimentos que vêm se acenando na economia brasileira, em particular os investimentos diretos externos; e a busca de inovações institucionais visando processos de planejamento ou de gestão do desenvolvimento mais descentralizados e menos burocráticos.

<sup>51</sup>Conforme o Art. 3º do Estatuto Social do CDI-MG.

<sup>52</sup>ADTP. **Tietê-Paraná Master Plan**. S.n.t. p. 7.

<sup>53</sup>Conforme o Estatuto Social da ADTP, aprovado em 27/11/95.

Dentre essas iniciativas, merecem destaque as seguintes: a Agência de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul, o Centro Internacional de Negócios da Bahia-Promoexport, a Agência de Desenvolvimento do Paraná S.A. e a Agência de Desenvolvimento em Rede do Espírito Santo-Aderes.

A Agência de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul (AD-RS) foi criada em 1995, na forma de uma sociedade civil de direito privado, sem fins lucrativos. Tem como missão “a atração e o apoio à viabilização de investimentos estratégicos para o Rio Grande do Sul, através da articulação dos interesses públicos e privados do Estado”.<sup>54</sup> Essa agência tem os seguintes objetivos:

- a) identificar e atrair investimentos estratégicos para o Rio Grande do Sul;
- b) fornecer apoio institucional às empresas já instaladas, auxiliando-as na resolução de problemas estratégicos e no estabelecimento de formas de cooperação interempresarial que visem à expansão de seus mercados e ao aumento de sua competitividade;
- c) promover, no Brasil e no exterior, as oportunidades de investimento e os projetos de interesse para o desenvolvimento da economia riograndense;
- d) elaborar estudos, programas e projetos voltados à superação dos desafios que se coloquem ao desenvolvimento regional;
- e) desenvolver e manter sistema de informações estratégicas para suporte às decisões de investimentos públicos e privados.<sup>55</sup>

Como eixos de suas atividades, a AD-RS disponibiliza aos investidores os seguintes serviços:

apoio na análise e na definição de estratégias de negócios, visando garantir o sucesso da decisão de investimento; pesquisa e fornecimento de informações para subsidiar a decisão de investimentos e localização de empreendimentos no Rio Grande do Sul; apoio na elaboração de estudos e projetos em áreas de interesse estratégico para o desenvolvimento da estrutura produtiva do Estado; identificação de fontes de financiamento e incentivos fiscais e financeiros mais adequados a cada projeto de investimento e orientação quanto às formas e vias de acesso às mesmas; interface com os órgãos de Governos - federais, estaduais e municipais - para agilizar os procedimentos necessários à realização de investimentos no Estado; apoio na busca de parceiros para o estabelecimento de *joint ventures*, associações de capital e de tecnologia, e outras formas de cooperação empresarial; e orientação e apoio no acesso às agências multilaterais de financiamento, em especial nos projetos decorrentes do programa de concessões e privatizações dos serviços públicos de infra-estrutura.<sup>56</sup>

Com uma estrutura legal semelhante à da ADTP, a AD-RS foi formada, em 1995, com um patrimônio de cerca de R\$ 5 milhões, subscrito por seus associados. Para cumprir com suas atividades, conta ainda com as receitas provenientes de prestação de serviços e possíveis doações de entidades públicas e privadas.

Atualmente, a AD-RS possui 29 associados, dos quais se destacam as grandes entidades de representação (FIERGS, Federasul, Farsul, etc.) e os maiores conglomerados empresariais do Rio Grande (Varig S.A; Metalúrgica Gerdau, Refinaria de Petróleo Ipiranga, Renner Herrmann S.A., Calçados Azaléia, Elevadores Sür, RBS, BRDE, Banrisul, Agência União de Seguros Gerais, entre outros).

O Centro Internacional de Negócios da Bahia - Promoexport foi instituído em 1970, sob a forma de uma sociedade civil sem fins lucrativos, e praticamente recriado em dezembro de 1996, quando da definição do seu novo estatuto.

<sup>54</sup>AD-RS. **Plano de negócios** : sumário executivo. S.l. : AD-RS, s.d. p.1.

<sup>55</sup>Conforme o Estatuto Social da AD-RS.

<sup>56</sup>Ver o folheto informativo AD-RS. **O futuro de seu negócio passa por aqui**. S.l. : AD-RS, s.d.

## O Promoexport tem por finalidade

apoiar a inserção da economia do Estado da Bahia no cenário internacional, em consonância com as diretrizes da política de desenvolvimento nacional, estadual e regional, competindo-lhe:

- a) promover e valorizar a imagem da Bahia no cenário internacional;
- b) criar, coordenar e executar programas de apoio ao incremento e à diversificação do comércio exterior baiano;
- c) criar, coordenar e executar programas de atração de investimentos, em articulação com investidores nacionais e estrangeiros, e através das mais variadas formas de alianças estratégicas;
- d) criar, coordenar e executar programas de transferência de tecnologia;
- e) criar, organizar e manter sistemas de informações sobre a economia baiana e sobre o comércio exterior, promovendo a divulgação de oportunidades comerciais e de investimentos no mercado externo;
- f) desenvolver atividades de fomento às exportações, principalmente política de inovação pró-exportações, identificando novas ofertas exportáveis;
- g) prestar assessoramento, assistência técnica e serviços de consultoria especializada nas áreas de comércio exterior, investimentos e cooperação internacional;
- h) coordenar ações de promoção comercial, organizando feiras, missões, rodadas de negócios, mostras e exposições, incentivando a participação dos empresários baianos e promovendo sua articulação com empresários estrangeiros;
- i) à disseminação e ao intercâmbio de informações sobre os produtos e serviços baianos, bem como sobre as oportunidades de investimentos no Estado;
- j) promover, executar e acompanhar programas de treinamento em comércio exterior;
- k) promover estudos e pesquisas sobre comércio exterior e investimentos no Estado da Bahia;
- l) formular estratégias mercadológicas com outras instituições governamentais ou privadas de modo a promover oportunidades de negócios voltadas para o desenvolvimento da economia baiana;
- m) apreciar questões de direito comercial e negócios internacionais, para efeito de encaminhá-las a decisão do juízo arbitral, observada a legislação federal pertinente.<sup>57</sup>

O financiamento das atividades do Promoexport é realizado por seus mantenedores (Poder Executivo do Estado da Bahia, Sudene e BNB) e sócios (Desembanco, Banco do Brasil S.A, Baneb, Federação das Indústrias do Estado da Bahia, Federação do Comércio do Estado da Bahia, Federação da Agricultura do Estado da Bahia, Associação Comercial da Bahia e Sebrae-BA).

A Agência de Desenvolvimento do Paraná S.A. - ADPSA foi criada através da Lei nº 11741, de junho de 1997, sob a forma de sociedade anônima de capital fechado, com o objetivo de apoiar o desenvolvimento econômico e social do Estado do Paraná e conceder financiamento de capital fixo e de giro, associados a projetos de investimentos no Estado, reservados 25% desse financiamento para as micro, pequenas e médias empresas.

O valor do capital social inicial ADPSA foi fixado em R\$ 4 milhões,<sup>58</sup> subscrito pelo Estado do Paraná (99,75%) e pela Banestado S.A. Participações, Administração e Serviços.

Um aspecto importante referente às fontes de financiamento dessa Agência é que a lei de sua criação autoriza o Poder Executivo a transferir, para a ADPSA, a gestão administrativa e financeira do Fundo de Desenvolvimento Econômico do Estado do Paraná - FDE e as funções de liquidante do Banco de Desenvolvimento do Paraná S.A., assumindo os ativos e passivos e outros direitos e obrigações oriundos desse Fundo e da Carteira de

<sup>57</sup>Ver Estatuto Social do Promoexport.

<sup>58</sup>O capital social autorizado eleva-se a R\$ 900 milhões.

Investimentos desse Banco. Este Fundo, de importância histórica no desenvolvimento do Paraná e criado em 1962 pela Lei nº 4.529, articula recursos de diversas fontes, em particular os *royalties* derivados da produção de energia, e tem como objetivo alavancar investimentos do setor privado paranaense em segmentos industriais e agroindustriais estratégicos da economia estadual, seja sob a forma de financiamento direto, seja mediante participação acionária ou concessão de créditos e avais.

No caso da ADPSA, merece destaque ainda a forma pela qual é organizado o seu Conselho de Administração. Este Conselho é composto pelos seguintes membros: Secretário de Estado da Fazenda, Secretário de Estado do Planejamento e Coordenação Geral, Secretário de Estado da Indústria, Comércio e Desenvolvimento Econômico, Secretário de Estado do Governo, Presidente do Banco do Estado do Paraná, Presidente da Federação das Indústrias do Estado do Paraná, Presidente da Federação da Agricultura do Estado do Paraná e o Presidente das Associações Comerciais, Industriais e Agropecuárias do Paraná.

A Agência de Desenvolvimento em Rede do Espírito Santo S.A. - Aderes foi criada em 1996, como empresa pública na forma de sociedade jurídica por ações. Tem por "propósito a promoção do desenvolvimento do Estado do Espírito Santo, através da articulação de interesses e informações e pela parceria público-privado, identificando recursos para investimentos, formulando e viabilizando a execução de projetos de natureza estruturante para a economia estadual".<sup>59</sup>

Com base nesse propósito, a atuação da Aderes é pautada nos seguintes princípios, que reforçam a sua concepção enquanto uma "rede":

- a) ser uma entidade essencialmente de inteligência, articulando ações e empreendimentos mediante a utilização dos instrumentos de parceria e da negociação, numa perspectiva de compartilhamento e complementaridade dos setores públicos, privado e da sociedade civil;
- b) ser uma entidade catalizadora de forças sociais, econômicas e políticas, visando a formação de sinergias positivas intra e intersetoriais, voltadas para a formação, manutenção ou elevação do padrão de competitividade nacional e internacional da economia estadual;
- c) ser uma entidade de interpolação e articulação de informações e interesses, promoção, formulação e de prestação de serviços, de modo a representar menos Estado executando e mais Estado promovendo;
- d) ser uma entidade que se relaciona com um futuro desejável e de desenvolvimento sustentável, integrando esforços e conectando pessoas, organizações privadas e públicas e organizações da sociedade civil.<sup>60</sup>

Visando à realização desses objetivos, as linhas de atuação da Aderes, segundo o seu Estatuto Social, são as seguintes:

- a) promover a captação de recursos no mercado, através dos mecanismos legais disponíveis, mediante a emissão de obrigações ou títulos facultados pela lei, garantidos por caução de ações ou bens imóveis utilizados na integralização do seu capital;
- b) articular e catalisar órgãos, entidades e empresas integrantes do Poder Executivo, com atribuições relativas ao desenvolvimento do Estado – BANDES, SUPPIN, CODESPE e Instituto Jones Santos Neves –, objetivando o direcionamento sistêmico de ações e a produção de resultados em conjunto;
- c) articular a formulação e a execução de plano diretor estruturante para a economia estadual, bem como planos diretores estruturantes setoriais, com vistas a estabelecer e manter um padrão de competitividade do Estado em termos nacional e internacional;
- d) promover a identificação, produção, circulação e divulgação de informações relevantes sobre a economia do Estado do Espírito Santo;
- e) viabilizar a promoção e a divulgação das potencialidades de investimentos no Estado do Espírito Santo;

<sup>59</sup>Ver Estatuto Social da Aderes.

<sup>60</sup>Ver Estatuto Social da Aderes.



- f) promover a integração sistêmica dos setores da economia, articulando pessoas, organizações privadas e públicas, organizações da sociedade civil, com o objetivo de viabilizar empreendimentos voltados para o desenvolvimento sustentável do Espírito Santo;
- g) viabilizar, promover ou desenvolver estudos, projetos, eventos, que, a partir de uma visão sistêmica e estratégica voltada para o futuro de longo prazo, possam vislumbrar possíveis conseqüências de natureza sócio-econômica para o Estado do Espírito Santo, decorrentes das tendências e projeções relativas às diversas áreas do conhecimento e da atividade humana;
- h) articular órgãos públicos federais, estaduais e municipais, visando à integração e intercomplementaridade de especializações funcionais, com vistas à promoção do desenvolvimento do Estado do Espírito Santo;
- i) elaborar projetos ou estudos específicos de acordo com as suas finalidades principais.

Naquilo que se refere às fontes de financiamento de suas atividades, a Aderes também se destaca dentre as experiências analisadas anteriormente.

[A Aderes pode] celebrar convênios, parcerias, contratos, ajustes de cooperação técnico-científica e de prestação de serviços, participar de consórcios, com pessoas físicas e jurídicas, de direito público ou privado, nacionais ou estrangeiros, tendo em vista a execução de estudos, programas, projetos, planos, relatórios, diagnósticos, relações profissionalizadas com o mercado financeiro e outros, que possibilitem o atingimento de seus objetivos, podendo receber, através destes instrumentos, recursos financeiros, humanos e materiais; emitir obrigações e títulos garantidos por caução das ações e bens imóveis utilizados na integralização do seu capital; promover o desenvolvimento de projetos que facilitem a transação de imóveis públicos que integram o seu capital, mediante a viabilização comercial e imobiliária de propostas de utilização econômica do referido bem, com a geração de valor agregado, para utilização no atingimento dos seus objetivos sociais; realizar operações de captação de créditos; oferecer em garantia, mediante autorização da Assembléia Geral, os bens e direitos que vierem integrar seus ativos, com vistas à obtenção de empréstimos em moeda nacional ou estrangeira e a emissão de títulos de qualquer espécie nos mercados nacional e internacional, devendo o produto ser aplicado, exclusivamente, na amortização de dívida do Tesouro Estadual.<sup>61</sup>

Além de ancorados patrimonialmente, os títulos e obrigações emitidos pela Aderes têm caráter liberatório e permutabilidades específicas, definidas estatutariamente. Esses títulos e obrigações têm caráter liberatório naquilo que se refere às seguintes finalidades: a) aquisição de bens e direitos alienados pelo Estado durante o processo de alienação de ativos ou de privatização de empresas que integram o patrimônio da administração pública direta e indireta; e b) os efeitos da Lei Federal nº 8.987, de 13/02/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos. Possuem ainda permutabilidade nos seguintes casos: por moedas de privatização aceitas pelo Governo Federal, segundo cotações de mercado; e por serviços, atendendo aos objetivos da Aderes, segundo tabelas de órgãos oficiais, tais como a Finep e o BNDES.<sup>62</sup>

Adicionalmente aos diferentes tipos de receitas com que tradicionalmente auferem instituições semelhantes (remuneração do portfólio de investimentos; receitas de convênios e contratos firmados com outras instituições públicas ou privadas; remuneração pela prestação de serviços específicos; renda do seu patrimônio, subvenções, etc.), a Aderes conta com a parcela de 50% dos recursos oriundos da contrapartida recolhida ao Tesouro do Estado por concessionárias de serviços públicos, cujos contratos tenham sido assinados a partir da data de sua criação, excluídas as eventuais parcelas relativas a alienações de direitos e/ou bens.

De uma forma geral, a partir desse relato da experiência brasileira com as agências de desenvolvimento, algumas observações conclusivas podem ser feitas:

- a) algumas ADs são ainda meramente virtuais ou muito recentes, o que torna difíceis avaliações que possam ir além do nível meramente formal ou legal;

<sup>61</sup> Estatuto Social da Aderes.

<sup>62</sup> Ver Art. 7º do Estatuto Social da Aderes.

- b) em geral, as linhas de atuação das ADs não abarcam elos de rede que poderiam vir a maximizar seus efeitos sinérgicos, a exemplo dos serviços direcionados para a inovação tecnológica e internacionalização dos negócios;
- c) com algumas exceções mencionadas, as formas ou a estrutura de financiamento das ADs é muito precária. As ADs organizadas como sociedade civil sem fins lucrativos (ADTP, AD-RS e Promoexport, por exemplo) possuem mecanismos de financiamento muito limitados (subscrição de patrimônio por associados, receitas provenientes de prestação de serviços e possíveis doações de entidades públicas e privadas). Aquelas ADs com mecanismos de financiamento mais sofisticados (Aderes, ADPSA e CDI, por exemplo) assumem formas organizacionais mais complexas, em geral sociedades anônimas, com graus diferenciados de controle pelo Estado. No conjunto das ADs também são variáveis as formas de articulação entre os interesses/representantes públicos e privados;
- d) várias ADs têm uma nova forma institucional, mas ainda atuam no “velho estilo” de fazer políticas públicas.

## CONCLUSÃO

Em qualquer sociedade, não é fácil fugir do “velho estilo” de fazer políticas e avançar no sentido de um padrão descentralizado de relação Estado-Sociedade, ancorado em *policy networks*, a exemplo das agências de desenvolvimento.

No Brasil, as dificuldades que emperram esse avanço são ainda maiores, em decorrência de algumas das características específicas que marcam a sociedade brasileira, em particular os problemas relativos à heterogeneidade estrutural existente e à situação na qual se encontra o Estado no Brasil. Dentre tais problemas, merecem destaque os seguintes:

- a inorganicidade de amplos segmentos da sociedade brasileira;
- a profusão de interesses específicos e muitas vezes conflitantes, derivados da elevada heterogeneidade existente entre e dentro dos setores, segmentos e regiões da economia brasileira e entre estados e municípios;
- as formas como se estruturam as representações de interesses sociais, que, em geral, são excessivamente independentes entre si, fragmentadas e, muitas vezes, têm por base organizações (associações, sindicatos e federações) que se encontram institucionalmente defasadas dos processos de renovação das condições de poder decorrentes das transformações produtivas e sociais em suas áreas de atuação;
- as distorções dos mecanismos de representação político-parlamentar e seus reflexos no delineamento do arcabouço constitucional e nos processos de formulação de políticas públicas (orientação, formas de operacionalização, etc.);
- a herança institucional de um padrão de planejamento e operacionalização de políticas públicas com traços fortemente autoritários e excessivamente fragmentado em âmbito setorial;
- a fragilidade das instâncias de coordenação e controle do Estado, o que o torna permeável até mesmo a particularismos de quase ou nenhuma importância estratégica;
- os problemas de financiamento do setor público e do seu poder de ordenar estrategicamente as atividades econômicas, setorial e espacialmente.

E finalmente, mas como o problema mais importante para a definição de quaisquer novos rumos do processo de formulação e operacionalização de políticas públicas, a dificuldade atual da sociedade brasileira de realinhar compromissos do Estado, dos empresários e dos trabalhadores em torno de uma estratégia de desenvolvimento, que supere os impasses atualmente existentes e decorrentes do esgotamento do padrão desenvolvimentista articulado no Brasil a partir dos anos 30.

Esses problemas não desqualificam as *policy networks* como possível alternativa de arranjos institucionais que possam sustentar práticas renovadas de planejamento em sociedades como a brasileira. Pelo contrário, indicam a necessidade de aprofundarmos a compreensão de seus limites, de forma a entendermos as novas especificidades que podem vir a caracterizar os processos de formulação de políticas públicas do Brasil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 AD-RS. **O futuro de seu negócio passa por aqui**. S.l. : AD-RS, s.d. folheto informativo.
- 2 AD-RS. **Plano de negócios** : sumário executivo. S.l. : AD-RS, s.d.
- 3 ADTP. **Tietê-Paraná Master Plan**. S.n.t.
- 4 ALBURQUERQUE, Francisco. **La importancia de la producción local y la pequeña empresa para el desarrollo de América Latina**. Santiago de Chile : ILPES, 1997.
- 5 ALBURQUERQUE, Francisco. **Metodología para el desarrollo económico local**. Santiago de Chile : ILPES, 1997.
- 6 ALBURQUERQUE, Francisco. **El proceso de construcción social del territorio para el desarrollo económico local**. Santiago de Chile : ILPES, 1997.
- 7 AMDSEN, A.H. **Asia's next giant** : South Korea and late industrialization. Oxford : Oxford University Press, 1989.
- 8 BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Coréia do Sul** : a importância de uma política industrial. Rio de Janeiro : BNDES, 1988. (Estudos BNDES, 11).
- 9 BENNETT, Robert J.; KREBS, Günter. Local economic development partnerships : an analysis of policy networks in EC-LEDA local employment development strategies. **Regional Studies**, Cambridge : Cambridge University, v. 28, n.2.
- 10 BORZEL, T. What's so special about policy networks? : an explotation of the concept and its usefulness in studying european governance. Florence : European University, 1997, citado por MARSH, David. The development of the policy network approach. In.: MARSH, David (Ed.). **Comparing policy networks**. Philadelphia : Open University Press, 1998.
- 11 BRASIL. Ministério da Integração Regional. **CODEVASF: 20 anos de sucesso**. Brasília : CODEVASF, 1994.
- 12 CORPORACIÓN DE FOMENTO DE LA PRODUCCIÓN. **PYME** : un desafío a la modernización productiva. Santiago do Chile : CORFO, 1994.
- 13 CUADRADO, Juan R. Planteamientos y teorías sobre el crecimiento regional en Europa en las cuatro últimas décadas. **Eure**, Santiago de Chile, v. 21, n.63, jun.1995.
- 14 ESSER, Klaus et al. **Systemic competitiveness concept and key policy issues**. Berlim : German Development Institute, 1993.
- 15 FUNDACIÓN CHILE. **Memoria Anual 1996**. Santiago de Chile, s.d.
- 16 INDI. **Minas Gerais, o melhor ambiente de negócios no Brasil**. Belo Horizonte : Governo do Estado, s.d.

- 17 INDI. **The State of Minas Gerais, an option for locating an automobile assembly plant.** S.I. : INDI, 1995. INDI/P2/ME/PP/-/10/95.
- 18 KENIS, Patrick. The preconditions for policy networks : some findings from a three-country study on industrial restructuring. In: MARIN, Bernd; MAYNTZ, Renate (Ed.). **Policy networks** : empirical evidence and theoretical considerations. Köln : Campus Verlag : Westview, 1991.
- 19 LOPES NETO, Alfredo. **O que é o cluster?** Fortaleza : IPLANCE, 1998.
- 20 MARIN, Bernd; MAYNTZ, Renate. Introduction: studying policy networks. In: MARIN, Bernd; MAYNTZ, Renate Ed.). **Policy networks** : empirical evidence and theoretical considerations. Köln : Campus Verlag : Westview, 1991.
- 21 MESSNER, Dirk. **A geração de competitividade como processo de aprendizagem** : o caso da indústria da madeira no Chile. Curitiba : IPARDES, 1994.
- 22 MITCHELL, Tony. **From a developing to a newly industrialised country** : The Republic of Korea, 1961-1962. Geneva : International Labour Office, 1988.
- 23 MURSHED, Nabeel A. **Introdução às redes neurais.** S.n.t.
- 24 RED IMPIVA. **Innovación industrial, dos palabras que nos indican el rumbo que han de seguir nuestras empresas.** S.n.t. 1 folder.
- 25 RÍO GÓMEZ, Clemente del; CUADRADO ROURA, Juan R. La importancia de los servicios a la producción en la nueva política regional. In: CURBELO, José Luis et al. (Ed.). **Territorios en transformación** : análisis y propuestas. Madrid : Fondo Europeo de Desarrollo Regional : Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1994.
- 26 TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís. **(Des)ajuste global e modernização conservadora.** Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1993.
- 27 VELASCO, Roberto. El papel de las Agencias de Desarrollo en la política regional europea. In: CURBELO, José Luis et al. (Ed.). **Territorios en transformación** : análisis y propuestas. Madrid : Fondo Europeo de Desarrollo Regional : Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1994.
- 28 WADE, Robert. **Governing the marketing** : economic theory and the role of government in East Asian industrialization. Princeton : Princeton University Press, 1991.
- 29 WORLD BANK. **The East Asian miracle** : economic growth and public policy. Washington : World Bank, 1993. (World Bank policy report).