O fomento e o financiamento público ao desenvolvimento econômico: o caso da AgeRio

Eduardo Duprat F. de Mello

Renata Lèbre La Rovere

Lia Hasenclever*

Resumo

O objetivo deste artigo é avaliar a eficácia da Agência de Fomento – AgeRio – no âmbito da estrutura do fomento público do Estado do Rio de Janeiro, no que diz respeito tanto às necessidades do setor privado quanto às diretrizes de governo que norteiam a concessão de crédito subsidiado. A pesquisa parte da observação sobre a arquitetura institucional direcionada a este fim, compreendendo o sistema nacional e os vínculos interativos entre as organizações, e se concentra nos principais atores no Rio de Janeiro, avançando na proposta de melhorias do processo. Ao analisar se a experiência da AgeRio traz lições e aprendizados relevantes para intermediar os financiamentos ao desenvolvimento, verifica-se que, de fato, a Agência tem contribuído com inovações operacionais, reduzindo assimetrias de informações e custos de transação para os pequenos tomadores de crédito. Não se pode ignorar, contudo, que outros implementos essenciais devem estar presentes para que se perceba, em maior amplitude, a pretendida eficácia na consecução dessa política pública de fomento.

Palavras-chave: Política pública de fomento; Instituições; Desenvolvimento econômico fluminense.

Abstract

The objective of this study is to evaluate the efficacy of the Development Agency - AgeRio - within the framework of the public support of the State of Rio de Janeiro, with regard both to the needs of the private sector and the government guidelines that lead the provision of subsidized credit. The research starts from the observation about the institutional architecture directed to this purpose, involving the national system and the interactive links among the organizations, and focuses on the main actors in Rio, advancing to the proposing of improvements in the process. In the analysis whether the AgeRio experience brings relevant lessons and learning to intermediate development financings, we find out that, in fact, the Agency is contributing

* Eduardo Duprat F. de Mello: Economista pela PUC-RJ, especialista em Desenvolvimento Local pela OIT; mestre em Administração Pública pela FGV; doutor em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento pela UFRJ e MBA em Gerência de Projetos. E-mail: eddup07@gmail.com

Renata Lèbre La Rovere: Economista pela PUC-RJ, mestre em Estruturas Produtivas e Sistema Mundial pela Université Paris VII; doutora em Ciências Econômicas pela Université Paris VII; professora associada do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro e coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento da Universidade Federal do Rio de Janeiro. E-mail: renataieufrj@gmail.com

Lia Hasenclever: Professora colaboradora voluntária do IE/UFRJ e do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da UCAM-Campos; doutora em Engenharia de Produção pela COPPE/UFRJ; atua nas áreas de economia industrial; desenvolvimento econômico e economia da saúde. E-mail: lia@ie.ufrj.br

in operational innovations, reducing information asymmetries and transaction costs for small borrowers. It does not ignore, however, that other essential elements must be present in order to realize, in a greater perspective, the desired efficacy in achieving this public policy for development.

Keywords: Public policy for development; Institutions; Economic development of the State of Rio de Janeiro.

Introdução

Quaisquer que sejam as orientações no labirinto do desenvolvimento econômico, elas pressupõem a disponibilidade e a sustentabilidade de recursos. No sistema econômico capitalista, o crédito desempenha uma função quase tão vital quanto a do oxigênio para o sistema orgânico dos seres vivos, pois permite o fôlego necessário para que os diversos componentes cumpram suas funções de produção, comercialização e prestação de serviços, multiplicando a capacidade de consumo e investimento na economia.

Para o setor produtivo, Carvalho (2003) destaca como, nos anos 1930, Keynes já observava que um empresário, ao decidir-se a fazer um investimento, tem que estar confiante que conseguirá obter os meios de pagamento necessários para proceder à aquisição dos equipamentos e estrutura desejados. Esses recursos assumem importância ainda maior quando são disponibilizados em forma seletiva, como crédito subsidiado, no âmbito das políticas públicas.

A política pública de fomento e de financiamento representa um ambiente por excelência de processos transformadores, entendendo-se o desenvolvimento econômico como condição necessária para cumprir os objetivos de eliminar a pobreza absoluta, melhorar a qualidade do capital humano pelo aumento de sua qualificação e produtividade, reduzir as desigualdades e universalizar o acesso aos serviços sociais. Porém, sem instrumentos adequados, e sem que a direção seja clara e constantemente monitorada, há grandes chances de insucesso tanto para a política como para os empreendimentos financiados.

As políticas de fomento mais adequadas são aquelas que reduzem as barreiras aos investimentos e ao ingresso de um maior número de competidores, sendo que as instituições do Estado e as estruturas de governança se fazem necessárias para atuar na redução dos entraves e dos custos nas transações de empréstimo.

A criação das Agências Estaduais de Fomento (AEF) buscou atender a múltiplas funcionalidades, que não a de órgãos reguladores. Como aparelhos burocráticos do Estado, as AEF desempenham papéis específicos, com foco para as pequenas e médias empresas, e se integram a outros sistemas complementares, que lhes garantem sustentação e, por outro lado, lhes impõem restrições, como a de não poderem captar recursos no mercado. Mas, assim como um banco, as AEF precisam cuidar da análise de riscos sobre os financiamentos, o que supõe a seleção cuidadosa dos tomadores.

Ainda que não se caracterizem como instituições bancárias, suas operações são também norteadas pelo Acordo de Basileia,¹ que as obriga a cumprir as mesmas exigências que se

¹ Hoje em sua terceira formatação, o Acordo de Capital de Basileia, oficialmente denominado International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards, foi firmado primeiramente em 1988 (Basileia I), ratificado por mais de 100 países, tendo como objetivo criar exigências mínimas de capital que devem ser respeitadas por bancos comerciais, como precaução contra o risco de crédito. A segunda formulação ocorreu em 2004.

aplicam aos bancos de grande porte, em um complexo sistema de controle, formado por órgãos internos e externos ao Poder Executivo. Não obstante, uma parte significativa de suas carteiras deve atender às diretrizes de políticas públicas, voltadas para o desenvolvimento econômico local. Por um lado, respondem por parcela do investimento público, competem ou se associam à iniciativa privada e, por outro, devem respeitar encargos de transparência, legalidade na atuação e fidelidade ao interesse coletivo.

Trata-se de um jogo estratégico entre uma possível captura pelos interesses privados, uma subordinação às normas governamentais ou a tantas vezes desejável (mas complexa) autonomia. É de se esperar que, em função de sua atuação própria nos estados, e da proximidade com os governos e redes localizadas, as AEF gerem fórmulas inovadoras de crédito, e resultados onde os órgãos federais de fomento teriam dificuldades de alcançar, financiando empresas – principalmente as de menor porte – capazes de honrar os compromissos assumidos, e que também gerem efeitos multiplicadores, dinamizando a economia das respectivas regiões.

Este artigo se debruça na observação empírica sobre o arranjo institucional do fomento público no Estado do Rio de Janeiro – centralizado na AgeRio – e na percepção de atores qualificados sobre a adequação da agência em relação ao financiamento das pequenas empresas e às diretrizes de políticas públicas do Estado do Rio de Janeiro. A coleta das percepções e sua análise resultaram da pesquisa de tese de doutorado do primeiro autor.² A pesquisa de campo envolveu 15 entrevistas em profundidade com gestores públicos, consultores e professores diretamente relacionados à política estadual de fomento para a atração e manutenção de investimentos privados. Além disso, foram respondidos 50 questionários por empresários de ramos e portes representativos do tecido produtivo fluminense, em suas diversas escalas e matizes. As entrevistas e questionários foram posteriormente ordenados de acordo com as seguintes categorias: o papel dos bancos públicos e privados; funcionalidade da AgeRio na redução dos oportunismos e dos custos de transação; eficácia da estrutura de fomento no Rio de Janeiro; e afinidade da AgeRio com os objetivos estratégicos do governo estadual (desenvolvimento local/ regional e fortalecimento das MPE).

O artigo está organizado em quatro seções, além desta Introdução e da Conclusão. Na primeira seção, descreve-se o sistema de fomento e financiamento no país. A seguir, na segunda seção, analisa-se o arranjo institucional de fomento e financiamento do Estado do Rio de Janeiro e o papel da AgeRio. Na terceira seção são descritos os fatores que impulsionaram a consolidação da AgeRio, as suas ações e estratégias. Finalmente, na quarta seção, relata-se o resultado da pesquisa de campo que envolve a percepção dos principais atores no processo, tanto sobre a funcionalidade no atendimento às empresas quanto sobre a adequação às diretrizes de governo.

1 - O contexto do surgimento das AEF no país

As AEF surgiram no Brasil há pouco mais de uma década (Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 2.574 de 17/12/98 e Resolução nº 2.828, de 30/03/01).³ Vieram para suceder os Bancos Estaduais de Desenvolvimento, muitos dos quais falidos por terem suas funções desvirtuadas no passado. São constituídas como sociedades anônimas de capital

² Trata-se da tese “Fomento público às empresas privadas: A AgeRio no Contexto Institucional do Estado do Rio de Janeiro”, orientada pela Profa. Renata LèbreLaRovere, e aprovada em julho/2014 no PPED/IE/UFRJ.

³ CODIN; Nota Técnica nº 004/99. O Processo de Constituição das Agências de Fomento de Santa Catarina, do Rio Grande do Sul e do Paraná.

fechado, sob a égide da Lei 6.404/76 e seus desdobramentos, inclusive quanto ao objetivo lucro. Integram o Sistema Financeiro Nacional, embora não sejam instituições financeiras e, como órgãos da administração pública, sujeitam-se aos princípios constitucionais da moralidade, da legalidade, da publicidade e da eficiência.

Vieram a reboque do programa de redução da presença do setor público na atividade bancária, instituído pelo governo federal por meio da Medida Provisória nº 1.514, de 07/08/96,⁴ pela qual os estados brasileiros obtiveram condições de financiamento para o saneamento de suas instituições, combatidas em grande parte por um processo crescente de degradação econômico-financeira. Na maioria dos casos, esse processo se originou na década de 1980, tendo como agravantes as restrições impostas pelos sucessivos planos econômicos, pela redução das taxas de juros e pelo fim da correção monetária, custos incompatíveis com a atividade, além de malsucedida gestão de créditos. Os efeitos dessa crise, que se estendeu aos anos 1990, foram determinantes para a extinção dos bancos estaduais. O Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (Bandes), o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) e o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) foram os únicos bancos exclusivos de desenvolvimento estadual restantes.

Mas a Resolução do Conselho Monetário Nacional de nº 2.828 e os dispositivos que concederam o diploma legal às agências de fomento impuseram condições e limitações normativas, revelando o receio de que, no futuro, essas instituições se inviabilizassem pelos mesmos equívocos cometidos por instituições predecessoras.⁵

A nenhuma unidade da Federação foi negado o direito de continuar tendo um banco, desde que viesse a atuar em condições de mercado, capacitado a submeter-se às regras competitivas, disputando espaço com a iniciativa privada. Para esses estados, o financiamento do ajuste aportado pelo Tesouro Nacional se restringiu a 50% do montante necessário, cabendo ao controlador o aporte complementar.

Para aqueles estados que optaram por extinguir a atividade bancária pública, foi permitida uma única concessão: a criação de um órgão, com características especiais e atuação limitada, que não visasse apenas a tradicional intermediação financeira voltada para concessão de créditos de médio e de longo prazo. Surgiram, então, as agências de fomento, subordinadas à supervisão e fiscalização do Banco Central, somente podendo funcionar segundo autorização deste, e somente podendo praticar operações com recursos próprios e de repasses originários de fundos constitucionais e de organismos nacionais e internacionais de desenvolvimento.

2 - O arranjo institucional de fomento e financiamento do Estado do Rio de Janeiro

Instituições e estruturas de governança devem coordenar e regular transações dentro e fora de um sistema econômico, e serem capazes de assegurar os mútuos interesses e as possibilidades de cooperação, envolvendo a capacidade governativa do estado e as estruturas de mercado. Autores como Williamson (1994), North (1990) e Swedberg (2005) constataram a importância das instituições na redução dos custos de transação, fornecendo incentivos aos investimentos, facilitando o acesso de novos operadores e propiciando melhor distribuição de riqueza, com menor assimetria de informações, menos oportunismos e riscos contratuais.

4 VARGAS, J. Domingos; *Papel das agências*. O Globo, 15/03/2013, p.23.

5 A transformação dos bancos de desenvolvimento em agências de fomento ocorreu em um período no qual a economia brasileira passava por uma conjuntura desfavorável, com baixa taxa de crescimento média anual do PIB e a necessidade de assegurar o sucesso do Plano Real. Naquele cenário, exigia-se dos governos estaduais o ajuste de suas contas, como condição para renegociação da dívida pública acumulada até então. Para tanto, os governos estaduais, na falta de uma alternativa preferível, optaram por aderir à política de equilíbrio monetário e fiscal do governo federal, na qual um dos elementos centrais era a redução dos sistemas financeiros subnacionais (Petitinga, 2011).

Não significa que instituições corretas e modelos adequados, por si só, assegurem a realização do desenvolvimento, mas certamente o segredo das sociedades que prosperam está na qualidade de suas instituições, econômicas e políticas, quando efetivamente comprometidas com a inovação, o aumento de produtividade e a ampliação das oportunidades.

Fiani (2011) salienta que, se os arranjos institucionais não promoverem a cooperação entre os diversos agentes, os conflitos serão acentuados e, com isso, os custos de transação serão elevados. Assim, as estruturas de governança, que administram os incentivos governamentais, devem se orientar por adequadas diretrizes de alocação, penalizando ou desestimulando o comportamento oportunista e assegurando oportunidades inclusivas de desenvolvimento.

O sistema de fomento e financiamento, na maior parte dos países, é provido por bancos de grande porte (Alemanha) ou especializados (Japão). Neste modelo há liderança (não exclusiva) de bancos privados no processo de financiamento industrial e a estrutura do sistema é concentrada, com pouca variedade de instituições. Já o sistema baseado no mercado, adotado nos Estados Unidos e no Reino Unido, se caracteriza pela importância do mercado de capitais no financiamento de longo prazo; os bancos atuam basicamente no segmento de crédito de curto prazo (pessoal e capital de giro) e de crédito imobiliário.

No Brasil, o arranjo institucional de fomento e financiamento, tal como está hoje organizado, tem suas raízes na reforma bancária implementada na década de 1960, por meio da Lei 4.595/64,⁶ que trouxe um novo ordenamento institucional para o mercado financeiro, criando o Conselho Monetário Nacional (CMN) como gestor da política monetária e o Banco Central do Brasil – em substituição à antiga Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc) – como o órgão executor da política monetária e banco emissor, responsável por fazer cumprir as disposições que regulam o funcionamento do sistema financeiro (Ribeiro, 2004). As instituições públicas e cooperativas que formam o Sistema Nacional de Fomento (SNF)⁷ conferem uma natureza mista ao sistema financeiro nacional, com a atuação regulatória do Banco Central.

Três bancos desempenham um papel fundamental na operação do SNF: o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social (BNDES), a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil. Os dois últimos são, respectivamente, mais vinculados às políticas de financiamento habitacional e de crédito agrícola, e o primeiro ao financiamento de longo prazo de infraestrutura e da atividade econômica, inclusive a exportação. O BNDES é o que concentra as maiores e mais importantes linhas de financiamento.

Uma das principais diretrizes da política industrial recente para a expansão da economia brasileira foi a utilização do BNDES na concessão de empréstimos para grandes grupos empresariais, e sua participação acionária nesses “campeões”, capazes de introduzir inovações e ampliar a exportação de *commodities*. Mais recentemente, essa estratégia foi descontinuada pelo governo federal, principalmente, tendo em vista que o BNDES se expunha demasiadamente ao resultado dessas empresas. Na última década, o Banco vem aprimorando e diversificando os programas voltados para o microcrédito e para o financiamento a pequenas empresas, embora sempre o faça via seus agentes financeiros.

6 HERMANN, Jennifer. Bancos Públicos. *Revista Rumos*, n. 46, ABDE, RJ, Mar./Abr. 2012.

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

A questão é que, para o BNDES, “um grande transatlântico”, nas palavras de seu presidente,⁸ é difícil atender a uma demanda de pequenos tomadores, tão vasta e dispersa pelo país, seja pela complexidade operacional seja até pela falta de interesse estratégico, o que faz perceber que há um espaço importante do fomento não atendido pelo BNDES.

Para suprir essa lacuna de atendimento, e também aquela gerada pelo extinto Banco de Desenvolvimento do Rio de Janeiro (BD-Rio), surgiu em 2000 a proposta de criação da então Agência Estadual de Fomento, hoje AgeRio. Foi constituída dois anos depois, como InvesteRio, uma Sociedade Anônima, representando uma instituição oficial de financiamento às micro e pequenas empresas fluminenses quando se verificava que, do total dos recursos liberados pelo BNDES para as MPes, somente 2,5% se destinavam ao Estado do Rio. Além de operar com linhas de financiamento do BNDES, a AgeRio iniciou com diretrizes operacionais análogas às do Banco, desde as estratégias de apoio à dinâmica produtiva até à composição da sua diretoria, com executivos por ele cedidos. Hoje essas características estão mais afetas ao perfil da Caixa Econômica Federal.

A agência começou efetivamente a operar em 2005, assumindo o papel de agente financeiro do Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social (Fundes), papel esse desempenhado, até então, pelo Banco do Brasil. O Fundes é o mecanismo de fomento que há mais tempo, e de forma mais eficaz, vem instrumentando as frentes de ação de governo do Rio de Janeiro. Foi instituído pelo art. 6º do Decreto-Lei nº 08 de 15/03/75, tendo por objetivo a destinação de recursos para custear obras de infraestrutura (notadamente nos distritos industriais) e programas e projetos considerados prioritários para o desenvolvimento do estado, e regulamentado pelo Decreto nº 22.921 de 10/01/97 e a Lei nº 4.188, de 29/09/03, que estabeleceu critérios para enquadramento nos diversos programas setoriais ou regionais do governo Rosinha Garotinho.⁹

A Figura 1 mostra o arranjo institucional em que se inserem a AgeRio e sua estrutura de governança. Ao nível de representação no governo estadual, uma das principais instâncias que orientam essa governança é a Comissão Permanente de Políticas para o Desenvolvimento Econômico do Estado (CPPDE), criada pelo Decreto Nº 34.784, de 05/02/2004, a quem compete o olhar sobre a política econômica e suas consequências sobre o equilíbrio no mercado.¹⁰ Atualmente capitaneada pela Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico, Energia, Indústria e Serviços do Estado do Rio de Janeiro (Sedeis), a CPPDE examina em suas pautas processos apresentados pela Companhia de Desenvolvimento Industrial do Estado do Rio de Janeiro (Codin) e pela AgeRio, incluindo financiamentos e incentivos fiscais.

8 COUTINHO, Luciano. O BNDES é como um grande transatlântico. *O Globo*, Economia, 09/11/14, p. 41.

9 O Fundes consiste na concessão de um financiamento equivalente a um percentual do faturamento incremental, gerado a partir da implantação do projeto, com taxas de juros reduzidas, de modo a assegurar às empresas investidoras as condições adequadas à operação. O Fundes tem ainda a vantagem de auxiliar na amortização dos empréstimos, destinados aos investimentos fixos, concedidos por outros organismos e instituições financeiras.

10 As orientações incluem cuidados de análise e fiscalização que levam à negação do benefício ou ao desenquadramento, caso sejam observados comportamentos oportunistas, tais como: declaração de informações incompatíveis, prática de salários abaixo do piso legal, alterações no faturamento e na linha de produção, implicando concorrência predatória, entre outros. O propósito de diversas secretarias serem envolvidas nesse arranjo institucional é que não deixe de atender, em princípio, aos pleitos de vários setores, à geração de empregos, à sustentabilidade ambiental e, pela lógica da Receita, ao equilíbrio das contas estaduais.

Figura 1
AgeRio – Arranjo Institucional e Governança

Fonte: Elaboração própria

3 - Ações e estratégias da AgeRio

O principal elemento presente no processo de concessão de crédito é o risco, que, em princípio, é tanto maior quanto menor for o porte – e a possibilidade de oferecimento de garantias – das empresas solicitantes. A questão que se apresentava, então, é como a AgeRio poderia ser um agente financeiro das MPE, ou seja, como os critérios para avaliação de risco e as exigências para a concessão de financiamento poderiam ser distintas da lógica expressa na abertura desse parágrafo.

Caouette, Altman, e Narayanan (2000) salientam que não cabe utilizar os mesmos critérios que envolvem a análise de crédito para “a Kellog’s” e para o “Bar do Zé”. Citando Brian Ranson, vice-presidente sênior do Bank of Montreal, frisam que:

“uma análise intensa não vai dizer muito sobre o risco de uma empresa AAA (alta qualidade de crédito). (...) Por outro lado, se você não fizer análise de crédito com o Bar do Zé, terá grandes decepções. Por isso, precisamos de um processo de crédito que seja flexível, que possamos adaptar à natureza do cliente”. (...) “o rigor e as exigências da análise variam entre as instituições financeiras, porque há diferentes graus de investimentos no treinamento de seus especialistas e no desenvolvimento de seus sistemas”. (Caouette, Altman e Narayanan, 2000:100)

No Estado do Rio de Janeiro, as MPE constituem 98,4% das firmas formais e representam um conjunto de aproximadamente 520 mil microempresas e 44 mil pequenas companhias, somando cerca de 1,6 milhão de empregos formais, número que responde por 40% da mão de obra com carteira assinada (Relatório Sebrae RJ, 2012).

Apesar da expressividade desse conjunto, e do potencial de sua contribuição para a geração de novos postos de trabalho, são elas as mais desfavorecidas no crédito bancário, em relação às grandes empresas, sendo que a falta de garantias reais é apontada como a principal razão para a negação do crédito pelos bancos. As MPE pagam os preços mais extorsivos por serviços financeiros, e geralmente são submetidas aos termos de contrato mais draconianos.

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

A intenção do governo do Estado do Rio de Janeiro na criação da AgeRio era dispor de uma estrutura estatal mais evoluída, com uma preocupação maior com o cliente final e menos focada nos insumos, incentivando o uso dos recursos de forma eficiente com menos desperdício. Uma empresa autossustentável, com autonomia administrativo-financeira e que operasse com sinergia e de modo integrado às demais ações de fomento no estado, viabilizando os projetos das micro, pequenas e médias empresas, com efeito multiplicador.

Posteriormente, a Investe Rio se credenciou junto ao BNDES para ser um agente repassador dos seus recursos para as micro e pequenas empresas fluminenses, e também foi nomeada como agente financeiro e administrador do Fundo de Recuperação Econômica de Municípios Fluminenses (Fremf). Criado pela Lei Estadual nº 4.534, de 04/04/05 e regulamentado pelo Decreto Estadual nº 38.787, de 02/02/06, o Fremf tem por objetivo fomentar a recuperação econômica de municípios fluminenses, através de financiamentos de empreendimentos geradores de emprego e renda, nos setores da indústria, agroindústria, agricultura familiar, micro e pequenas empresas, serviços e comércio atacadista, considerados relevantes para o desenvolvimento econômico.

Além desses, a agência atua na concessão de financiamento com recursos próprios e repasse de recursos do BNDES, via BNDES Automático¹¹ e BNDES Finame.¹²

A AgeRio iniciou com um capital de R\$ 4 milhões em patrimônio líquido (naquela época InvesteRio), e em 2013 já superava a cifra dos R\$ 300 milhões, por sucessivos aportes de capital e aplicações. Ainda naquele ano, a AgeRio assinou com a Finep um acordo pelo qual a agência se torna, na prática, agente financeiro do órgão federal, constituindo-se em um canal de repasse de recursos para inovação, com as operações independentes dos editais de seleção da Finep. Os financiamentos, por meio do programa Inovacred, se destinam a projetos inovadores em produtos, processos, modelos de negócios e marketing, para micro, pequenas e médias empresas fluminenses com até R\$ 90 milhões de receita operacional por ano. Os valores de cada proposta, de início, variam de R\$ 150 mil a R\$ 2 milhões, para micro e pequenas empresas, e R\$ 10 milhões para as médias.¹³ Em seguida, a agência inaugurou um posto de atendimento na sede da Associação Comercial do Rio de Janeiro, visando facilitar o acesso às suas linhas de financiamento.

Para aproveitar a capilaridade do Sebrae-RJ e facilitar o acesso de micro e pequenos empresários fluminenses às linhas de financiamento, bem como orientar os negócios, a agência mantém convênio com aquele órgão, que conta com mais de 40 postos de atendimento espalhados no estado. A agência atua também de forma integrada à estrutura estadual de concessão de incentivos fiscais, mas, para além da política industrial, merece destacar as frentes de ação da AgeRio no âmbito do desenvolvimento socioeconômico, onde o mercado dificilmente atua.

Uma delas são as linhas de crédito subsidiado para apoio aos municípios. É notória a inviabilidade financeira da maioria dos pequenos municípios brasileiros, com a maior

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

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

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

parte das prefeituras vivendo em crônica dependência de repasses, em precariedade de infraestrutura e sujeitas a colapsos em ocorrências de intempéries. Nesse sentido, os municípios fluminenses com menor dinamismo têm na ação da AgeRio um apoio com os repasses FREMF e em financiamentos a projetos estruturantes e de capacitação.

Outra frente são as linhas para o microcrédito, que, além de melhorar a autoestima dos empreendedores, permite descortinar ativos intangíveis que muitas vezes o mercado não enxerga, ativando um manancial social e cultural que gera renda e emprego, ainda que não seja um modelo de simples reprodução, e que pouco represente para o desenvolvimento econômico fluminense, em termos agregados.

Um dos exemplos de maior destaque dentre os novos produtos oferecidos pela AgeRio é o programa *Microcrédito Produtivo Orientado*, com mais de mil cartas de crédito entregues. É uma experiência inovadora, que veio a reboque das ações governamentais de pacificação nas principais comunidades cariocas de baixa renda, com presença do tráfico de drogas. A premissa da política de segurança é que não basta garantir a ocupação policial se não estiver conjuminada com outras oportunidades de cidadania para a população.

O alvo do programa é a concessão de empréstimos – que variam de R\$ 300 a R\$ 15.000 – a microempreendedores de favelas pacificadas, com exigência de que o item a ser financiado – um freezer, por exemplo – seja para investimento, e não para consumo próprio. O Fundo UPP Empreendedor foi criado em fins de 2011, e seus recursos sustentam tanto as operações de crédito, como o pagamento de uma empresa contratada, que seleciona e recruta dentro das próprias comunidades a mão de obra que capacita para a tomada de crédito. O fundo de microcrédito beneficia atualmente empresas de quase 40 regiões pacificadas e cada uma delas tem pelo menos um agente de crédito contratado obrigatoriamente dentro da própria comunidade, sendo que a capacidade de atendimento da AgeRio é também ampliada com unidades móveis (van adaptadas) para o serviço prestado nas comunidades.

O fluxo de aprovação de um pleito de financiamento na agência passa pelas seguintes instâncias: (a) Enquadramento – recepção dos projetos/ aspecto normativo/ fichas/ demonstrativos financeiros; (b) Análise de Risco – avaliação do risco esperado e não esperado;¹⁴ (c) Análise Operacional – capacidade de pagamento, empregos gerados, novas tecnologias, sinergias com outras atividades existentes na região; (d) Análise Jurídica – validação das operações e (e) Liberação/Contratação. Após a concessão do financiamento, ocorre mais uma instância, que é a de Acompanhamento, ou “pós-venda”. Esse monitoramento é feito periodicamente junto ao Banco Central em relação às estimativas da capacidade produtiva e aos resultados obtidos. Se for constatado, por exemplo, que em uma modalidade de troca de dívida uma empresa não gerou a contrapartida negociada, ela pode ser obrigada a antecipar os pagamentos ou liquidar antecipadamente o contrato.

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

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

O quadro de pessoal da agência é essencialmente de nível superior (mais de 90%), sendo que, desde o ano de 2010, a Investe Rio passou a suprir a carência de mão de obra via concursos públicos, para assegurar quadro próprio da agência para responder às crescentes demandas. Visando garantir a necessária credibilidade como tomadora de crédito no mercado nacional e internacional, a AgeRio também se submeteu à avaliação de risco de crédito por parte da Fitch Ratings, que lhe conferiu o conceito de grau de investimento.¹⁵

4 - Os resultados da pesquisa: as percepções dos entrevistados sobre a atuação da AgeRio

A pesquisa teve como foco o arranjo institucional do financiamento e fomento público no Rio de Janeiro, discutindo-se a funcionalidade do sistema a partir da criação e operacionalização da Agência Estadual de Fomento. Uma questão central a se considerar foi a medida na qual a AgeRio logrou adicionar qualidade à estrutura de fomento já existente no âmbito do desenvolvimento estadual.

O universo dos agentes pesquisados, para efeito de amostra, somou 65 pessoas, abrangendo dois grupos distintos: um grupo de 15 pessoas com amplo conhecimento e experiência sobre o contexto estudado, reunindo professores, consultores e gestores públicos de alto escalão e um grupo de 50 empresários, clientes em potencial de linhas de crédito.

Duas hipóteses foram testadas, a saber, (H1): a AgeRio, no âmbito da estrutura estadual de fomento, constitui um ambiente onde o empresário – principalmente de pequeno porte – que procura financiamento para investir no Rio de Janeiro, encontra menores entraves, custos de transação e oportunismos (do gestor e do tomador) do que nas operações com outros bancos, comerciais ou públicos; (H2): a atuação da AgeRio favorece as estratégias de fomento expressas nos planos de governo do Estado do Rio de Janeiro e as aprimora em termos de abrangência, agilidade, controle de processos e possibilidades de inovação.

Nas seções anteriores discutiu-se o papel dos bancos públicos como alicerce do desenvolvimento, com destaque para a atuação do BNDES na recente prioridade de concessão de empréstimos e de participação acionária em grandes grupos empresariais, para criar os chamados “campeões”, companhias que passariam a ter porte global. Essa tendência mudou, com a desaceleração da economia trazendo a perspectiva de lucros menores nas empresas que compõem a carteira do BNDESPar. Daí resulta o estímulo a novas linhas de ação dos bancos públicos, alcançando a clientela de menor envergadura através de agentes financeiros.

A Tabela 1 traz como resultante um comparativo realizado a partir das entrevistas sobre a oferta de crédito e as dificuldades encontradas no processo, segundo os potenciais clientes. Observa-se que entre os bancos comerciais a principal dificuldade apresentada diz respeito às taxas de juros elevadas, enquanto que os bancos públicos apresentam a questão das exigências burocráticas e o desconhecimento pelo público do que é oferecido.

¹⁵ Nível de Risco BBB-, na escala internacional de curto e longo prazos, e AA-, na avaliação nacional.

Tabela 1
Número de entrevistados que relatam as dificuldades para obter crédito nos bancos comerciais e públicos

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

Fonte: Elaboração própria, com base nas repostas dos questionários.

Este último ponto é uma constatação de certa forma esperada, face ao pouco tempo de atuação da Agência e de seus anos iniciais incipientes. Não obstante, esse fator persiste como um dos principais desafios a serem superados.

No caso do fomento estadual, a seleção de setores estratégicos também tem orientado os financiamentos da AgeRio, assim como a política de “campeões nacionais”, mas as escalas são bem distintas. Não se trata de escolher vencedores, mas sim de identificar setores com externalidades positivas, onde o crédito concedido possibilite o adensamento de cadeias produtivas e a dinamização do ambiente de negócios, e isso ficou destacado também nas entrevistas. Ainda segundo os entrevistados, se as agências estaduais de fomento, por seu porte, não poderiam ter a pretensão de atuar como concorrentes dos bancos públicos, tampouco o devem fazer em relação aos grandes bancos de varejo. Mas cabe a elas preencher um nicho de oportunidade para empresários que não atuam nos segmentos de maior interesse daqueles bancos.

Em relação aos respondentes que conhecem a atuação da AgeRio e/ou que já utilizaram seus serviços (22 respondentes no conjunto de 50), é visível que, principalmente para as MPE, não se espera muito da Agência com relação às dificuldades para o cumprimento de exigências burocráticas, que envolvem colaterais e comprovantes fiscais, financeiros, ambientais e comerciais. Não se trata de discriminação ou de dificuldades intrínsecas ao órgão para agilizar a liberação de recursos, e sim de subordinação a questões normativas e ao cuidado quanto à necessária qualidade dos projetos apresentados pelo setor privado.

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

O Gráfico 1 resume os aspectos que os usuários da AgeRio esperam de melhorias necessárias para a operação da mesma. Despontam nitidamente como principais sugestões a redução das exigências burocráticas e a oferta de mais opções nas linhas de financiamento, ao passo que as condições de amortização para os financiamentos concedidos sugerem estar em conformidade com as expectativas da maioria dos entrevistados, assim como o acompanhamento técnico durante o processo, e sobre os resultados alcançados.

Gráfico 1
Respostas dos empresários (*) sobre melhorias necessárias na estrutura estadual de fomento

Fonte: Elaboração própria, com base nas respostas dos questionários. (*) Números absolutos

Considerações finais

A eficácia da estrutura de fomento e financiamento da AgeRio, como objeto de estudo, não supõe o trato com verdades binárias ou absolutamente conclusivas, porque tanto as condicionantes do crescimento como a arquitetura de governança que promovem o fomento se submetem a elementos institucionais variados. Por exemplo, o próprio direcionamento do crédito público para as empresas privadas extrapola relações bilaterais, incluindo a dinâmica do ambiente de negócios onde as empresas estão localizadas.

Assim, foram analisadas as motivações para o surgimento da AgeRio, o contexto em que ocorreu, compreendendo a importância do mercado de crédito, a conformação do sistema de fomento público no país, e seu reatamento na estrutura de governança no Estado do Rio de Janeiro. Como não há política de fomento e financiamento sem custos, e tendo em vista a limitação do “cobertor curto” no que diz respeito aos recursos governamentais, avaliar a eficácia dessa agência envolve o direcionamento das escolhas efetuadas e a sua apropriação pelo setor público e privado.

Com relação à *funcionalidade do atendimento direto às empresas*, e aos clientes em geral, não se verifica diferença substantiva em relação aos demais bancos de crédito. As linhas de financiamento são atrativas devido às suas taxas de juros mais baixas, mas elas são de difícil alcance devido às elevadas exigências burocráticas e garantias. A interdependência da AgeRio com outros órgãos públicos e associações de classe nas ações de fomento é um fator que permite maior musculatura e órbita de alcance, embora imponha dificuldades, incluindo as exigências legais e burocráticas, difíceis de serem facilitadas em função do próprio arcabouço institucional a que a AgeRio está submetida.

Além disso, é requerida uma aproximação mais efetiva com os demais órgãos que compõem a estrutura estadual de fomento, no sentido amplo, envolvendo também a governança sobre os aspectos legislativos, ambientais, de logística e de capacitação. A capacitação abrange não apenas os pequenos empreendedores, mas também os agentes interlocutores. Nesse aspecto, é de se destacarem os avanços da AgeRio, seja em cursos

qualificados de capacitação, seja na própria vivência dos seus técnicos junto ao público. Trata-se de uma prática interessante, que, para muitos gestores em início de carreira, pode motivar e compensar os salários pagos pela Agência, em nível inferior ao de outros empregadores afins, notadamente no âmbito do governo federal.

É preciso registrar que a dinâmica de mudanças organizacionais na Agência, em período relativamente curto, trouxe considerável ganho de consistência para a empresa e a credencia como um agente passível de se adaptar às exigências conjunturais para aprimorar as estratégias de fomento público no âmbito estadual. Mas deve-se também considerar que a eficácia operacional requer um aprendizado, notadamente quando se pretende inovar, exigindo o tempo e a disposição necessários para o rompimento com práticas anteriores. Tal processo de aprendizagem é cumulativo sem ser linear ou automático, uma vez que os agentes econômicos e os respectivos ambientes não são homogêneos. Uma dependência de trajetória em relação a outras instituições, já sedimentadas, possibilitaria uma razoável zona de conforto, mas, por outro lado, distanciaria a nova agência das atuais e desafiadoras perspectivas para o desenvolvimento econômico sustentável no território fluminense.

Com relação à *adequação às diretrizes de governo*, os macro-objetivos do PPA na área econômica expressam a intenção de estimular o ambiente de negócios no Rio de Janeiro, ampliando a competitividade da economia fluminense, de forma equilibrada. Para esse fim, a AgeRio há de ser tanto mais eficaz quanto maior clareza estiver no foco de atuação, evitando áreas descobertas que deveriam estar conectadas ou duplicidade de iniciativas. Ocorre que as próprias diretrizes genéricas na função do desenvolvimento econômico não permitem maior clareza e definição sobre as prioridades e metas setoriais ou regionais, e sobre o que deve caber a cada instância governamental.

Assim, a AgeRio ainda opera em uma postura “de balcão”, que pode resultar em indicadores crescentes de níveis de atendimento, mas que não refletem necessariamente um efeito nítido para o desenvolvimento local ou regional. A alternativa para uma postura organizacional menos reativa, que passe a disponibilizar produtos selecionados ou customizados, de acordo com uma direção estratégica, carece de uma política industrial que indique diretrizes mais precisas de busca, recepção e seleção de projetos. Esta postura transcende o esforço unilateral da Agência, estando, no geral, subordinada à maior flexibilidade operacional por parte do sistema financeiro, e, em nível estadual, a uma definição mais precisa do seu foco de atuação, face à estrutura de governança existente e à compreensão dos rumos que se pretende para a estrutura produtiva fluminense.

Referências bibliográficas

CAOQUETTE, John B., ALTMAN, Edward e NARAYANAN, Paul. *Gestão do Risco de Crédito: O próximo grande desafio financeiro*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2000.

CARVALHO, F. Cardim. Sistema Financeiro, Crescimento e Inclusão. In: SEMINÁRIO FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO. IE/UFRJ, CEPAL e DDAS/UFRRJ, setembro de 2003.

CODIN. Nota Técnica nº 004/99. *O Processo de Constituição das Agências de Fomento de Santa Catarina, do Rio Grande do Sul e do Paraná*.

COUTINHO, Luciano. O BNDES é como um grande transatlântico. *O Globo*, Economia, p. 41, 09/11/14.

FIANI, Ronaldo. Crescimento Econômico e Liberdades: A Economia Política de Douglass North. *Economia e Sociedade*, vol. 11, n. 1 (18), pp. 45-62, Campinas, jan./jun. 2002.

_____. *Cooperação e conflito: instituições e desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

HERMANN, Jennifer. Bancos Públicos. *Revista Rumos*, n. 46, Rio de Janeiro, ABDE, mar./abr. 2012.

NORTH, Douglass C. *Institutions, Intitutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, 1990.

OLIVEIRA, Flávia. Financiamento à inovação no Rio. *O Globo*, Negócios & Cia., p. 24, 11/4/13.

PETITINGA, L. Alberto. Dez anos de fomento. *Revista Rumos*, n. 259, set./out. 2011.

REVISTA RUMOS. *Economia e Desenvolvimento para os Novos Tempos*. Rio de Janeiro: ABDE Editorial, n. 255 (jan./fev. 2011); n. 256 (mar./abr. 2011); n. 258 (jul./ago. 2011); n. 259 (set./out. 2011); n. 271, (set./out. 2013).

RIBEIRO, Paulo Antonio. Agências de Fomento – Ambientes Institucional, Legal e Operacional. Curso de Mestrado Profissional em Administração da UFBA. *Revista Desenhahia*, vol. 1, n. 1, Salvador: Solisluma, set. 2004.

SEBRAE RJ. *Relatório Anual*, 2012.

SWEDBERG, Richard e SMELSER, Neil. *The Handbook of Economic Sociology*. 2. ed. New Jersey: Princeton, 2005.

VARGAS, J. Domingos. Papel das agências. *O Globo*, p. 23, 15/03/2013.

WILLIAMSON, Oliver E. Transaction Cost Economics and Organization Theory. In: SMELSER, N. J.; SWEDBERG, R. (Eds.), *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994.