

## ***Algumas Experiências Internacionais Recentes de Políticas de Desenvolvimento Regional***

**Alexandre Rands Barros**

\* *PhD. em Economia, University of Illinois, Urbana-Champaign, EUA.*

\* *Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal de Pernambuco*

**Isabel Raposo**

\* *Mestre em Economia pelo PIMES (UFPE)*

\* *Consultora da Datamétrica S/C.*

### ***Resumo***

---

Este artigo analisa a tendência de interpretação teórica das desigualdades regionais e recorre a dois exemplos de experiências recentes de instituições de desenvolvimento para mostrar a convergência em concentrar políticas regionais em três pilares. São eles: (i) geração de informações que sejam úteis aos agentes; (ii) promoção da cooperação entre os agentes com vistas à obtenção de sinergias ao desenvolvimento; e (iii) redução de restrições creditícias. As diversas agências de desenvolvimento tendem a dar pesos relativos diferentes a cada uma dessas estratégias, mas na sua maior parte agem em todas as três áreas. Esta tendência, tanto justificada teoricamente, como encontrada nas mais modernas instituições de desenvolvimento existentes no mundo industrializado, não tem ditado as diretrizes da política regional brasileira, que cada vez mais tem concentrado esforços apenas em um dos três pilares, que é a redução da restrição creditícia.

### ***Palavras-chave:***

---

Políticas regionais, agências de desenvolvimento, política creditícia, coordenação de agentes.

## 1- INTRODUÇÃO

A política regional brasileira foi sedimentada em uma estrutura institucional definida há muito tempo atrás. Ainda na década de 1960 a Superintendência de Desenvolvimento Regional (Sudene) foi fundada e as bases de toda a política regional brasileira foram concebidas. Desde então houve muitas evoluções institucionais, cabendo destacar entre elas, os fundos constitucionais estabelecidos desde 1988. Entretanto, estas mudanças tiveram como principais motivações demandas específicas, geralmente associadas a interesses de determinados grupos, não necessariamente colocando a política regional brasileira nos trilhos delineados pelas tendências internacionais, definidas a partir de abordagem analítica das visões observadas.

Diante disto, este artigo busca apresentar de forma sucinta algumas experiências recentes de estrutura institucional de fomento do desenvolvimento regional de outros países visando extrair lições que possam vir a ser adaptáveis a realidade brasileira. Nesse sentido, procura-se identificar as estratégias de atuação de órgãos especializados no desenvolvimento regional de outras nações, verificando em que medida elas podem ser incorporadas às políticas de desenvolvimento brasileiras. É importante ressaltar que quando se fala em instituições ou órgãos de fomento, a referência é feita a qualquer entidade que tenha como função essencial promover o desenvolvimento regional ou local seja ela uma agência ou banco, com ações comerciais e de fomento.

O critério de escolha utilizado para a seleção dos países baseou-se na semelhança com o Brasil quanto a atuação das instituições de desenvolvimento regional. Foram escolhidas as nações onde estes órgãos participam diretamente na viabilização de soluções que atendam às principais demandas socioeconômicas. Sendo assim, os países selecionados foram: Itália e Canadá. No caso da Itália, apresentar-se-á a experiência de uma agência pública de desenvolvimento que apesar de ter sido criada há apenas três anos (em 1999), tem uma estratégia de

atuação moderna e bastante criteriosa e que pode lançar luzes para as políticas de desenvolvimento regional brasileiras. No que diz respeito ao Canadá, será apresentada a experiência de uma agência pública que tem atuação específica, voltada ao desenvolvimento de *clusters* e expansão das pequenas e médias empresas, consistindo em agência que opera uma prática moderna de política regional.

Além desta introdução, o artigo está estruturado em 6 seções que serão descritas a seguir. Na próxima seção será discutido de forma sucinta o estado das artes das políticas regionais no mundo. As três seções seguintes apresentam as experiências das agências italiana e canadense, procurando relacionar a sua natureza institucional, os objetivos gerais e específicos dessas entidades, as estratégias de atuação, o público-alvo e a captação de recursos. A sexta seção descreve um quadro-síntese das principais ações dos órgãos internacionais analisados neste trabalho. A sétima e última seção traçará as principais conclusões dos assuntos abordados.

## 2- ESTADO DA ARTE DAS POLÍTICAS REGIONAIS NO MUNDO

As políticas regionais tendem em seu formato, a acompanharem as visões macro-econômicas e de desenvolvimento de longo prazo. Quando os macro-economistas se tornam mais liberais, assim os fazem os economistas regionais. A razão para isto é óbvia, pois a teoria econômica é uma só, mudando muito pouco quando se sai de uma análise de um país para o caso particular de uma região. Estas visões mudaram muito nos últimos anos, por consequência de vários debates teóricos que ocorreram neste período. Neste contexto questões relacionadas ao desenvolvimento institucional das políticas regionais brasileiras e à compreensão teórica de desenvolvimento econômico e de combate a problemas regionais passaram por profundas transformações.

A principal tendência dos debates teóricos recentes foi a percepção de que existem falhas de mercado que desempenham um papel importante

na economia a longo prazo. Toda a literatura sobre crescimento baseada na Nova Teoria do Crescimento tem enfatizado este fato.<sup>1</sup> A geração e difusão de tecnologia e informações, a educação e qualificação profissional dos trabalhadores, assim como o papel das infra-estruturas são as principais fontes de falhas de mercado que assumem papel crucial no desempenho econômico de um país ou região.

A idéia da existência de falhas de mercado existia na época em que as políticas regionais brasileiras foram definidas. As concepções teóricas fundadas na escola da CEPAL preconizavam estas mesmas falhas, apenas dando ênfase diferente ao papel de cada uma delas.<sup>2</sup> Entretanto, as conclusões que se tirava da existência destas falhas eram bem distintas. Na época, a humanidade passava por um período de grande crença no poder do homem sobre a natureza e a sociedade. Desta forma, partiu-se imediatamente do pressuposto da existência de falhas para o de que deveria haver correções para tornar a alocação de recursos mais eficiente. O estabelecimento de incentivos fiscais, financeiros e subsídios, seja para setores econômicos específicos ou para os déficits socioeconômicos existentes, era a política mais sugerida e adotada.

Apesar das correntes teóricas recentes também concluírem que há falhas de mercado importantes, também existe a avaliação dominante de que as políticas de correção de preços relativos geralmente geram mais distorções e ineficiências do que são capazes de corrigir.<sup>3</sup> O incentivo ao sucesso nos resultados de comportamentos de *rent seeking* e a incapacidade dos governos de acertarem nas dosagens de corretivos de preços são dois fatores que levam à descrença total nas práticas de políticas anteriores. Em todo o mundo há exemplos de erros nas dosagens de políticas.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Para visões gerais, ver por exemplo Barros (1993), Barro e Sala-i-Martin (1995), Aghion e Howitt (1997).

<sup>2</sup> Ver Barros (1993) para uma discussão deste fato.

<sup>3</sup> Ver Krueger (1996).

<sup>4</sup> Ver por exemplo Balassa (1982) e Krueger (1991).

Como consequência, a nova visão teórica que reconhece a importância de falhas de mercado tem sido mais modesta nas suas sugestões de intervenção na economia. As políticas de distorções de preços são vistas como incapazes de resolver o problema e na verdade acredita-se que até mesmo tendam a gerar mais distorções. Desta forma, são tidas como contra-producentes ou pelo menos são relegadas a segundo plano. Novas formas de atuação são buscadas, mas que gerem a menor distorção possível nos incentivos de mercado, pois os seus papéis de disciplinador dos agentes e de gerador de informações a baixo custo são largamente reconhecidos.

A produção dos bens que não são adequadamente produzidos pelos incentivos de mercado, a partir de mecanismos de cooperação entre os diversos agentes beneficiados, revelou-se como a política mais razoável ao desenvolvimento econômico. Desta forma, a geração de informações e tecnologias, educação e construção de infra-estrutura, sempre com mecanismos que assegurem que os diversos agentes incorram em custos relativos aos seus benefícios oriundos de tais políticas, são vistas como as estratégias adequadas para o desenvolvimento econômico. Estas gerariam poucas distorções aos incentivos de mercados e não geraria prêmios desproporcionais aos agentes. Desta forma, cooperação entre agentes públicos e privados tornou-se a estratégia de desenvolvimento mais adequada. Obviamente esta nova visão logo se entranhou nas concepções de economia regional e de estratégias de desenvolvimento regional.<sup>5</sup>

As novas políticas de desenvolvimento regional têm um espectro de atuação bem mais amplo e qualitativo do que apenas a liberação de recursos financeiros para determinadas atividades. Elas consistem na intervenção do Estado, através dos órgãos de desenvolvimento, na criação de um ambiente econômico que tenha os requerimentos necessários para que as atividades econômicas nele inseridas sejam capazes de competir no nível internaci-

---

<sup>5</sup> Ver Galvão (1998).

onal. Mais especificamente, a tendência internacional de políticas regionais mostra que o desenvolvimento de *clusters* de base regional ou local e, sobretudo, os investimentos em pequenas e médias empresas localizadas nestes ambientes são estratégias que podem efetivamente promover uma maior geração de emprego e renda e efeitos *linkages* sobre outras atividades econômicas.

### 3- O CASO DA ITÁLIA

A Itália tem um sério problema regional que é internacionalmente reconhecido. A região do sul do país tem níveis de renda *per capita* bem inferiores aos do resto do país, e principalmente do Norte. A desigualdade regional tem suas raízes históricas e tem havido várias tentativas para reduzi-la. Entretanto, ela ainda persiste de tal forma, que o governo italiano recentemente criou uma nova agência de desenvolvimento regional, a Sviluppo.

A Itália possui bancos regionais que têm atuação muitas vezes em cidades específicas. Esses incorrem em altos riscos relacionados com a sua sobre-exposição às atividades econômicas locais.<sup>6</sup> Entretanto, a natureza cooperativa que possuem e as relações próximas com a comunidade local, além de sua elevada participação nas transações financeiras dos agentes econômicos dos clusters locais, fazem com que eles disponham de informações sobre os diversos agentes, compensando a sobre-exposição local e setorial. Desta forma, esses bancos desempenham papel importante na política regional da Itália, contribuindo de forma importante para o desenvolvimento com base local. Apesar do problema da sobre-exposição, eles têm tido uma boa rentabilidade<sup>7</sup> e assumem, de forma relevante, o papel de concessão de crédito regional. Muitas vezes, inclusive, interagem com a Banca D'Italia para obter recursos para créditos locais, assegurando assim, as operações locais, que efetivam as políticas regionais necessárias no país.

<sup>6</sup> Ver por exemplo Baffigi, Pagnini e Quintiliani (1999).

<sup>7</sup> Ver por exemplo Baffigi, Pagnini e Quintiliani (1999).

Paralelo a esse sistema de crédito existe uma agência pública italiana de desenvolvimento regional<sup>8</sup> – a Sviluppo-Itália. Apesar da Sviluppo-Itália não ter a natureza institucional de um banco regional de desenvolvimento, ela possui objetivos semelhantes no que diz respeito ao desenvolvimento de uma localidade ou região. Como foi fundada em 1999, sua concepção foi formada dentro de novos paradigmas de políticas de desenvolvimento regional. Sendo assim, algumas lições podem ser extraídas a partir de sua análise.

#### 3.1 - Natureza Institucional da Sviluppo-Itália

A Sviluppo-Itália é uma agência pública de desenvolvimento regional, criada pelo governo italiano com atuação direcionada para a região do Mezzogiorno (Sul da Itália) e outras áreas menos desenvolvidas do país. Pela sua natureza institucional, esta entidade possui a função de fomentar as atividades econômicas no seu âmbito de atuação e promover a redução das desigualdades regionais. No entanto, não lhe cabe a provisão de crédito para tais fins. Nesse sentido, a Sviluppo-Itália participa como uma interlocutora entre as instituições creditícias e os agentes econômicos demandantes de recursos financeiros.

O objetivo geral da Sviluppo-Itália é a racionalização das intervenções governamentais para a promoção do desenvolvimento regional. Como uma agência pública, a Sviluppo-Itália opera através de uma gama de atividades direcionadas para as autoridades locais e nacionais. O objetivo comum dessas diferentes atividades é fortalecer o território, encorajando ao mesmo tempo a transferência de *know-how* e identificando trajetórias de desenvol-

<sup>8</sup> Na Itália o desenvolvimento regional é feito através de pactos territoriais em que as regiões estabelecem suas prioridades de desenvolvimento e os projetos são submetidos, duas vezes por ano, ao Comitê Interministerial de Planejamento Econômico, que decide quais pactos serão financiados pelo Governo (BOZZ-ALLEN & HAMITON – FIPE, 2000).

vimento, *clusters*, instrumentos e recursos financeiros com a intenção de garantir o desenvolvimento socioeconômico. Cabe ainda à agência, a promoção da cultura do financiamento de projetos pelas autoridades locais, sobretudo daqueles que poderiam ter um impacto considerável na localidade e que estejam integrados em algum *cluster* já existente.

Além da atuação nacional, a Sviluppo-Itália também oferece assistência aos governos multilaterais e organismos internacionais envolvidos em programas de desenvolvimento local. Serviços de consultoria e assistência técnica são disponibilizados por parte da agência, para os programas direcionados à criação de negócios e auto-emprego e que levem em consideração os diferentes ambientes e contextos sociais e econômicos do território. Nesse modelo, a Sviluppo-Itália é a interlocutora ideal para os governos de países que saíram de uma fase de desenvolvimento e agora estão alcançando uma trajetória mais rápida do crescimento, como é o caso de alguns países do Mercosul, dentre eles o Brasil, do Leste Europeu e do Norte da África.

### 3.2 - Estratégias de Atuação

Para operacionalizar as intervenções do governo italiano na promoção do desenvolvimento, a agência possui nove diferentes estratégias de atuação que agem em vários setores da economia. Na TABELA 1, essas atuações aparecem listadas com uma breve descrição de cada uma delas. No geral, constata-se que todas essas estratégias envolvem principalmente três tipos de atividades. A primeira delas é a concessão de recursos financeiros via participação acionária em empresas, com recursos orçamentários alocados para o desenvolvimento regional. A segunda delas é a provisão de informações com vistas ao fomento de novos negócios nas áreas prioritárias, a fim de integrar as cadeias produtivas e torná-las, mais eficientes. A terceira delas é a provisão de liderança junto a setores e órgãos governamentais para agregar agentes de forma a promover o desenvolvimento. Em todas estas funções básicas, busca-se apoiar empresas e segmentos com tecnologia operacional e de produção que elevem os pa-

drões de qualidade, mantendo-se sempre em vista a necessidade de competitividade internacional.

#### 3.2.1- Suporte para autoridades locais

Como uma agência pública, a Sviluppo-Itália opera através de uma gama de atividades direcionadas para as autoridades locais e nacionais. O objetivo comum dessas diferentes atividades é fortalecer o território a partir da transferência de *know-how*, da identificação de trajetórias de desenvolvimento e de recursos financeiros, com a intenção de garantir o desenvolvimento socioeconômico da região. As diversas atividades fornecidas pela Agência para viabilização deste objetivo serão descritas a seguir:

- **Serviços para o desenvolvimento territorial.** A Sviluppo-Itália oferece às entidades locais, suporte técnico-operacional no planejamento de iniciativas, assim como modelos e metodologias para incentivar o desenvolvimento de oportunidades no território e encorajar seus recursos econômicos, financeiros, técnicos e profissionais.

- **Acesso a programas públicos.** A Sviluppo-Itália trabalha ao lado da administração pública durante a definição e avaliação da viabilidade financeira das iniciativas com o objetivo de otimizar o uso dos fundos disponíveis.

- **Suporte para os serviços de utilidade pública.** A Sviluppo-Itália dá assistência às autoridades locais na privatização de serviços de utilidade pública através da criação de empresas fusionadas, da identificação de acionistas privados e do estabelecimento de critérios para selecionar parceiros financeiros e industriais.

- **Suporte no gerenciamento de crises nas empresas.** No caso de crises financeiras em empresas públicas que tenham um impacto significativo no território, a Agência oferece suporte fornecendo serviços de consultoria com o objetivo de buscar e avaliar alternativas para superação da crise. Tais serviços de consultoria também são ofere-

**TABELA 1**  
**ESTRATÉGIAS DE ATUAÇÃO**  
**DA SVILUPPO-ITÁLIA**

Áreas de operação	Descrição
Agroindústria	Em colaboração com as agências locais de desenvolvimento, a Sviluppo-Itália, promove a organização e reestruturação da produção dos distritos.
Atração de investimentos externos	A Sviluppo-Itália busca atrair investimentos estrangeiros criando mecanismos que visem atender aos requerimentos dos investidores. O principal objetivo desta estratégia de atuação é o estabelecimento de um mercado interno com padrões internacionais de qualidade, incrementando os níveis locais de competitividade.
Criação de empresas e estímulo ao emprego autônomo	Assistência na elaboração e avaliação do projeto na captação de recursos financeiros, serviços tutoriais e monitoria dos investimentos.
Cooperação com órgãos internacionais de desenvolvimento	Administração de projetos de cooperação internacional e fornecimento de serviços de consultoria para organismos internacionais de desenvolvimento
Desenvolvimento de atividades econômicas nas regiões afetadas pela crise do ferro e do cobre	Administração, em nome do governo italiano, dos recursos destinados a estas áreas. Estabelecimento de critérios para o desembolso de subsídios e empréstimos suavizados. Os financiamentos são providos para pequenas, médias e grandes empresas operando nos setores de manufatura e serviço e envolvem a participação da agência no capital de risco das empresas.
Projetos e Investimentos	Provisão de serviços de consultoria no processo de joint-venture, aquisição ou fusão para as firmas onde a Sviluppo-Itália participa do capital de risco. Assistência às agências governamentais locais e centrais na preparação e avaliação de projetos públicos. Administração de firmas que estão em crise, sobretudo aquelas de importante impacto social.
Projetos e programas experimentais	Desenvolvimento de projetos e programas especiais tais como: Empresa da Mulher, IG Cinema e outros projetos culturais.
Programas de desenvolvimento de pequenas e médias empresas	Divulgação e coordenação de programas de desenvolvimento de pequenas e médias empresas com o objetivo de promover a demanda por inovação, a abertura de mercados e a preocupação dessas firmas com certificados de qualidade. Além disso, nesta área de atuação, a Sviluppo-Itália também supervisiona uma rede de “empresas incubadoras”.
Serviços para o desenvolvimento territorial	Esta estratégia visa dar assistência às entidades locais na administração e planejamento territorial. Cabe a Sviluppo-Itália oferecer suporte técnico e operacional no planejamento de iniciativas, assim como, modelos e metodologias para desenvolver as oportunidades do território e encorajar seus recursos econômicos, financeiros, técnicos e profissionais. Além disso, a agência também estabelece critérios para a formação de uma rede de agências de desenvolvimento.

**FONTE:** Construído a partir de informações da Sviluppo- Itália.

cidos para a reestruturação financeira das empresas privadas em dificuldades.

- **Financiamento de projeto.** A Sviluppo-Itália promove a cultura de financiamento de projetos entre as autoridades locais, procurando sempre identificar aqueles que tenham um impacto considerável na localidade, sobretudo no setor de serviços de utilidade pública.

- **Cooperação com instituições nacionais e internacionais.** A Sviluppo-Itália oferece assistência para governos multilaterais e órgãos internacionais envolvidos em programas de desenvolvimento local. Serviços de consultoria e assistência técnica são disponibilizados por parte da agência, para os programas direcionados à criação de negócios e auto-emprego e que levem em consideração os diferentes ambientes e contextos sociais e econômicos do território. Nesse modelo, a Sviluppo-Itália é a interlocutora ideal para os governos de países que saíram de uma fase de desenvolvimento e agora estão alcançando uma trajetória mais rápida de crescimento como é o caso de alguns países do Mercosul, dentre eles o Brasil, do Leste Europeu e do Norte da África.

### **3.2.2- Criação de negócios e promoção do emprego autônomo**

A Sviluppo-Itália tem a responsabilidade de promover o espírito empreendedor entre os agentes produtivos da sua região de atuação. Para isto, a agência desenvolve algumas atividades, tais como: fornecimento de ajuda aos agentes, desde a maturação da idéia para a criação do empreendimento até a elaboração do plano de negócios; seleção de propostas de negócios; avaliação de projetos; assistência às empresas na sua fase de montagem; provisão de assistência financeira direta (contribuições de capital e empréstimos facilitados); monitoria na fase de montagem das empresas e provisão de uma avaliação geral das atividades das firmas recém-criadas. Em resumo sua linha de ação se direciona também, entre outras atividades, para programas de:

- **Criando uma empresa.** A Sviluppo-Itália administra todos os estágios da criação de um em-

preendimento, especialmente aqueles voltados para os setores agrícola, industrial e terciário.

- **Emprego autônomo.** A Agência promove medidas para encorajar o auto-emprego, incluindo o estabelecimento de microempresas e franquias na produção de bens, no comércio e na oferta de serviços.

Nestas atividades, a Sviluppo-Itália age de forma semelhante ao que deveria ser as ações do Sebrae no Brasil. A diferença é que ela concentra sua atuação em regiões que demandam maior assistência de políticas públicas, enquanto o Sebrae age em todo o país, tendo gerências estaduais que mantêm uma certa autonomia entre si.

### **3.2.3 - Incentivos financeiros para o desenvolvimento de companhias**

A Sviluppo-Itália participa do capital de risco das empresas e administra os fundos alocados para o desenvolvimento de determinados setores.

- **Capital de risco.** A Sviluppo-Itália participa do capital de risco das empresas com o objetivo de fortalecer o sistema industrial local. Os programas desta área de atuação devem fornecer uma previsão do retorno do negócio a ser avaliado periodicamente, de acordo com o risco e o mercado em que ele está inserido.

- **Incentivos para agroindústria.** A Agência financia projetos de investimento do setor agrícola, animal e de produtos florestais. Além disso, auxilia na reorganização da produção e comercialização das empresas já existentes no setor da agroindústria. O financiamento é provido através da aquisição de ações minoritárias e da oferta de empréstimos suaves.

- **Incentivos para as indústrias do ferro e cobre em áreas de crise.** A Sviluppo-Itália tem a função de prover fundos para as pequenas, médias e grandes empresas, operando nos setores de manufatura e serviços e que estejam localizadas nas regiões afetadas pela crise do ferro e cobre. O financiamento envolve a participação no capital aci-

onário, o desembolso de subsídios e a liberação de empréstimos suavizados.

### **3.2.4 - Serviços para pequenas e médias empresas**

A Sviluppo-Itália dá suporte para o desenvolvimento de pequenas e médias empresas visando aumentar sua competitividade no nível nacional e internacional. A Agência oferece a estas empresas, particularmente às localizadas no sul da Itália, consultoria econômica e financeira para a implementação e desenvolvimento de um empreendimento. O objetivo desta ação é consolidar e fortalecer a estrutura de negócios já existentes na região, através da aquisição de empresas nacionais e internacionais, fusões e participações no capital de risco das empresas, promovendo assim o desenvolvimento de novos produtos e o acesso a novos mercados consumidores.

### **3.2.5 - Programas para inovação**

A Sviluppo-Itália tem a função de incentivar as atividades de alta tecnologia e promover projetos que acelerem o desenvolvimento da economia de rede.

- **Desenvolvimento de novas tecnologias.** A Agência designa projetos visando a transferência e adaptação de modelos e instrumentos desenvolvidos em organizações de pesquisa e desenvolvimento (universidades, centros de pesquisa, etc) para a promoção e criação de empresas com um conteúdo altamente inovador.

- **Economia de rede.** A Sviluppo-Itália considera esta nova economia como uma rede de inovações que pode aumentar as condições de competitividade nas diferentes áreas do país. Sob esta perspectiva, a Agência vem estabelecendo parcerias com empresas, universidades e centros de pesquisa nacionais e internacionais, na intenção de viabilizar iniciativas neste novo ramo da economia.

### **3.2.6 - Mulheres nos negócios**

A Sviluppo-Itália administra o Observatório para mulheres nos negócios e provê os seguintes serviços a esta entidade:

- **Monitoria.** A Agência monitora a aplicação dos programas de promoção dos negócios que pertencem ao Ministério das Oportunidades Iguais.

- **Informação e promoção.** Desenvolve ações com o objetivo de fazer com que as mulheres potencialmente interessadas no estabelecimento de novos negócios se tornem cientes dos instrumentos de suporte disponíveis.

### **3.2.7- Desenvolvimento de investimentos estrangeiros**

A Sviluppo-Itália é encarregada de implementar iniciativas e desenvolver projetos para atrair e expandir investimentos estrangeiros no país, particularmente nas áreas com potencial de crescimento, mas que ainda não foram totalmente exploradas. Para atingir seus objetivos, a Agência garante a provisão de uma gama de serviços de assistência, desde o momento em que a firma estrangeira decide se instalar no país.

- **Serviços aos investidores.** A Agência fornece serviços de consultoria para os investidores estrangeiros oferecendo estudos referentes à viabilidade, financiamentos, incentivos fiscais e legislação para os negócios, na intenção de aumentar o conhecimento sobre o país e facilitar o processo de implementação de novos investimentos. Tais serviços são ofertados em colaboração com as agências de desenvolvimento local, o consulado de outros países e a Comissão de Comércio Italiana.

Para que um agente produtivo possa ter acesso a algum dos programas descritos neste documento, é necessário que ele vá aos escritórios da Sviluppo-Itália. Existem 13 agências distribuídas ao longo de todo o país, mas concentradas, sobretudo, na região do Mezzogiorno (7 agências). A alta capilaridade nesta região é de fundamental importância para facilitar a comunicação entre os agentes produtivos e a Agência, proporcionando uma sintonia fina entre as demandas sociais e econômicas dos atores econômicos e a oferta de recursos e instrumentos que possam viabilizar o desenvolvimento da região.



### 3.3- Público-Alvo

Como a agência tem um amplo espectro de atuação, ela tem como público-alvo os diversos agentes produtivos atuantes em todos os setores da economia, mas localizados, sobretudo, no Mezzogiorno italiano. Apesar de ter programas específicos para pequenas empresas, como a incubação, por exemplo, a Sviluppo-Itália não direciona suas atividades apenas para estes segmentos, pois muitas vezes, a competitividade é obtida via investimentos de porte maior, principalmente quando a rarefeita estrutura produtiva requer a internalização de vários serviços, que em regiões mais maduras poderiam ser terceirizados.

Entretanto, dois papéis cruciais são atribuídos a empresas pequenas. O primeiro é de protótipos que poderão vir a consistir em empresas de maior porte no futuro que sejam altamente competitivas internacionalmente. Ou seja, as pequenas empresas de hoje, se eficientes e engajadas em setores adequados, podem se transformar em empresas maduras e competitivas no futuro. Em segundo lugar, reconhece-se o papel de equalização de oportunidades sociais que a pequena empresa pode constituir. Ou seja, apesar de direcionar a atenção às pequenas empresas por motivos sociais, sempre se mantém a preocupação com a competitividade.

### 3.4-Captação de Recursos

A Sviluppo-Itália não tem a função de captar recursos, nem de prover crédito. Ela apenas administra os fundos governamentais alocados para o desenvolvimento regional, de acordo com os objetivos sociais e econômicos do Programa de Desenvolvimento do sul da Itália 2000-2006. Sendo assim, a agência trabalha ao lado da administração pública durante a definição e avaliação da viabilidade financeira das iniciativas, na intenção de otimizar o uso dos fundos disponíveis. Além disso, a agência participa do capital de risco das empresas. Isto significa que ela desempenha, neste contexto, função semelhante ao exercido pela SUDENE, que também tinha até recentemente o papel de administrar o Fundo de Investimento do Nordeste.

## 4-O CASO DO CANADÁ

No Canadá existe uma agência pública de desenvolvimento especialmente para as regiões da província do Quebec – Agência de Desenvolvimento Econômico do Canadá – que trabalha em cooperação com o Governo Federal com o objetivo de otimizar o impacto das políticas e programas de desenvolvimento regional. A Agência também estabelece parcerias com outras entidades que estão, de alguma forma, atuando no desenvolvimento regional do país, como as corporações comunitárias de desenvolvimento regional ou os centros de desenvolvimento de negócios.

A necessidade de se instituir uma agência especificamente para uma província do país deve-se ao fato de que o crescimento do Quebec manteve-se historicamente defasado, quando comparado a outras áreas do país. Isso tornou-se um problema, que chegou inclusive, a por em questão a própria unidade do país, pois além das desigualdades regionais de desenvolvimento, existem também sérias diferenças culturais e até mesmo de idioma. Enquanto nas demais províncias canadenses se fala em inglês, o povo do Quebec fala francês, já que esta região foi durante boa parte de sua história colônia francesa.

Por causa dessas diferenças, gerando inclusive tensões para a unidade nacional, a experiência canadense pode trazer relevantes contribuições para o aprendizado sobre estrutura institucional de políticas de desenvolvimento regional no Brasil. Além disto, o Canadá é um país de alta renda *per capita*, que tem facilidade de ajustar sua estrutura institucional a partir dos novos desenvolvimentos ideológicos predominantes no país. Desta forma, suas instituições tendem a ter formatos modernos e atualizados com as novas tendências de políticas. Será com o intuito de extrair lições da sua atuação institucional que esta seção tece alguns comentários sobre a estrutura institucional de política regional.

### 4.1-Natureza Institucional

A Agência de Desenvolvimento Econômico do Canadá é uma instituição pública com ações volta-

**TABELA 2**  
**OBJETIVOS E ESTRATÉGIAS DE ATUAÇÃO DA AGÊNCIA DE**  
**DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO CANADÁ**

Objetivos	Estratégias de atuação
1. Estimular o desenvolvimento das empresas	<p>Aumentar o volume de informações</p> <p>Estimular o estabelecimento de empresas estratégicas</p> <p>Estimular o aumento da competitividade das pequenas e médias empresas</p> <p>Estimular o desenvolvimento de pequenas empresas de âmbitos local e regional</p>
2. Incrementar o ambiente de desenvolvimento econômico da região	<p>Estimular o desenvolvimento da economia local</p> <p>Estimular o aumento dos ativos regionais</p> <p>Desenvolver e fortalecer as vantagens competitivas das regiões a partir do volume de informação</p>

**FONTE:** Canada Economic Development for Quebec Regions - Performance Report, 2001

das para o fomento de atividades econômicas localizadas na província do Quebec. Ela não possui nenhum tipo de ação comercial, como as operações típicas de um banco, mas, ao contrário da Sviluppo-Itália, a Agência de Desenvolvimento Econômico do Canadá provê crédito para o financiamento de projetos.

#### **4.2-Objetivos e Estratégias de Atuação**

O objetivo geral da Agência de Desenvolvimento Econômico do Canadá é implementar políticas e programas para o desenvolvimento das áreas de baixa renda e crescimento econômico, tendo sempre em vista a maximização dos benefícios sociais das regiões do Quebec. Mais especificamente, a Agência possui dois grandes objetivos específicos

que visam ao desenvolvimento de empresas e à criação de um ambiente de desenvolvimento econômico na região. O cumprimento desses objetivos é viabilizado a partir de sete estratégias de atuação, sendo quatro delas relacionadas ao primeiro objetivo e três associadas ao segundo (ver TABELA 2). De uma maneira geral, essas estratégias de atuação buscam impulsionar os setores estratégicos (alta tecnologia, comunicação, meio-ambiente, etc) e com potencial de crescimento, procurando sempre reforçar as vantagens competitivas das regiões. Para isto a Agência disponibiliza para os agentes produtivos, serviços de informações de mercado, de assistência técnica e de financiamento de projetos. Por fim, é ainda uma função da Agência atender à crescente demanda financeira para o estabelecimento de centros de pesquisas e de atrações turísticas.

Existem treze escritórios da Agência de Desenvolvimento Econômico do Canadá muito bem distribuídos ao longo de toda a província do Quebec. Esta alta capilaridade da Agência na sua área de atuação é um fator muito importante na divulgação de informações para os agentes econômicos demandantes de assessoria técnica e financiamento de seus projetos. Cada um desses escritórios executa as estratégias de atuação da Agência.

A execução dessas estratégias é viabilizada através de sete programas diferenciados que atuam na provisão de créditos e serviços para diversas atividades como: pesquisas e inovações tecnológicas, desenvolvimento de mercados, exportações, empreendedorismo, criação de pequenos negócios, infraestrutura, etc (ver FIGURA 1). Para ter acesso ao financiamento fornecido por tais programas, o solicitante do empréstimo deve ser do Quebec e demonstrar a viabilidade e importância do projeto.

#### 4.3 - Público-Alvo e Captação de Recursos

Os públicos-alvo são os agentes produtivos das pequenas e médias empresas localizados em qualquer setor da economia, desde que sediados no Quebec. No que diz respeito à captação de recur-

sos para o financiamento dos projetos destes agentes, a Agência de Desenvolvimento Econômico do Canadá não tem a função de captar esses recursos no mercado financeiro, já que os fundos são provenientes do Tesouro Nacional Canadense.

#### 4.4 - Indicadores de resultados da atuação da Agência de Desenvolvimento Econômico do Canadá

Para avaliar o desempenho da agência em termos do alcance de seus objetivos, é realizado em cada período de exercício um relatório de performance mostrando os resultados obtidos pela agência. Como já mencionado na TABELA 2 do item 4.2, a Agência de Desenvolvimento Econômico do Canadá possui dois grandes objetivos que são postos em prática através de 7 estratégias de atuação. Com base nos principais resultados obtidos a partir dessas estratégias de atuação é possível dimensionar o desempenho desta agência. A TABELA 3 a seguir exibe esses resultados.

Como visto a atuação da agência se concentrou na disseminação de informações aos agentes produtivos, na transferência de *know-how* e na criação de pequenas e médias empresas. Os projetos

Programas
1. IDEA-SME (Small Business IDEA Program) – Programa voltado para pequenas e médias empresas
2. RSI (Regional Strategic Initiatives) – Programa que dá suporte às iniciativas estratégicas capazes de gerar impacto na economia regional.
3. CFP (Community Futures Program) – Programa que dá suporte às comunidades visando ajudá-las no seu próprio desenvolvimento econômico
4. CQF (Coastal Quebec Fund) – Programa que fornece financiamento às comunidades pesqueiras afetadas pela reestruturação da indústria pesqueira.
5. Canadian Support Program for the Economy of Gaspé and Isle-de-la-Madeleine – Programa voltado para o desenvolvimento econômico dessas regiões.
6. Programa de infra-estrutura – Programa voltado para o financiamento de obras de infra-estrutura na região do Quebec.
7. CSBFA (Canada Small Business Financing Act) – Programa que visa estimular a participação de instituições de crédito na ampliação de fundos disponíveis para a criação de pequenas empresas.

**FIGURA 1**

**PROGRAMAS DA AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO CANADÁ**

**FONTE:** Canada Economic Development for Quebec Regions - Performance Report, 2001

**TABELA 3**  
**PRINCIPAIS RESULTADOS CONFORME OS OBJETIVOS DA AGÊNCIA DE**  
**DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO CANADÁ: 2000-2001**

OBJETIVO I: "Estimular o desenvolvimento das empresas"	
Estratégias de atuação	Principais resultados 2000-2001
Aumentar o volume de informações	Atendimento a 400.068 pedidos de informação sobre os programas e serviços oferecidos pelo Governo do Canadá.
Estimular o estabelecimento de empresas estratégicas	Criação ou expansão de 94 empresas no setor tecnológico.
Estimular o aumento da competitividade das pequenas e médias empresas	- 1.219 pequenas e médias empresas ampliaram sua competitividade a partir da ampliação do nível de informação. - Aprovação de 162 projetos voltados para o desenvolvimento de novos produtos, serviços e/ou processos.
Estimular o desenvolvimento de pequenas empresas de âmbitos local e regional	1.168 projetos financiados para a criação ou expansão de pequenas empresas
OBJETIVO II: "Incrementar o ambiente de desenvolvimento econômico da região"	
Estratégias de atuação	Principais resultados 2000-2001
Estimular o desenvolvimento da economia local	- Fornecimento de estudos sobre os principais desafios econômicos, especialmente a aquisição de informações e a inovação. - 190.000 telespectadores por semana assistindo ao programa de TV orientado às pequenas e médias empresas ("Circuit PME")
Estimular o aumento dos ativos regionais	Financiamento de mais de C\$ 810 milhões no Quartier International de Montréal.
Desenvolver e fortalecer as vantagens competitivas das regiões a partir do volume de informação	Estabelecimento do Centro de desenvolvimento rápido de produtos e de processos produtivos. Este Centro fornece informações, transferência de tecnologia e pesquisas para os agentes produtivos.

**FONTE:** Canada Economic Development for Quebec Regions - Performance Report, 2001

implementados com suporte da agência permitiram a criação de 5.468 novos empregos e a manutenção de 6.646 postos de trabalhos na região do Quebec (ver TABELA 4). Apesar da criação e manutenção de empregos não representarem os únicos objetivos da agência, esses indicadores mos-

tram como são significantes os resultados dos projetos financiados por esta instituição. Um estudo encomendado pela agência buscou aferir o impacto de longo prazo dos investimentos da agência na sustentabilidade do nível de emprego e seus resultados evidenciaram que a maior parte dos empregos cria-

**TABELA 4**

**CRIAÇÃO E MANUTENÇÃO DE EMPREGOS SEGUNDO PROGRAMA OU ATIVIDADE  
DA AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO CANADÁ: 2000-2001**

<b>Programa ou atividade</b>	<b>Empregos criados</b>	<b>Empregos mantidos</b>
IDEA-SME, CQF e PEMD <sup>1</sup>	1804	2780
Regional Strategic Initiatives (RSI) Program	705	387
CFDC and BDC <sup>2</sup>	2959	3479
<b>Total</b>	<b>5468</b>	<b>6646</b>

**FONTE:** Canada Economic Development for Quebec Regions - Performance Report, 2001

**NOTA:** <sup>1</sup>: Small Business IDEA Program (IDEA-SME) , Coastal Quebec Fund (CQF) and Program for Export Market Development (PEMD)

<sup>2</sup>: Community Futures Development Corporations (CFDCs), Business Development Centres (BDCs)

dos há mais de três anos ainda existe. Além disso, verificou-se um aumento no número médio de empregados por empresa.

Outros indicadores da performance da agência são obtidos a partir de entrevistas junto aos clientes

beneficiados pela instituição. Com base nas informações colhidas através de questionários foi possível se obter o nível de satisfação dos clientes em relação à atuação da agência e os principais benefícios promovidos pela mesma. No que diz respeito ao grau de satisfação do agente produtivo assistido

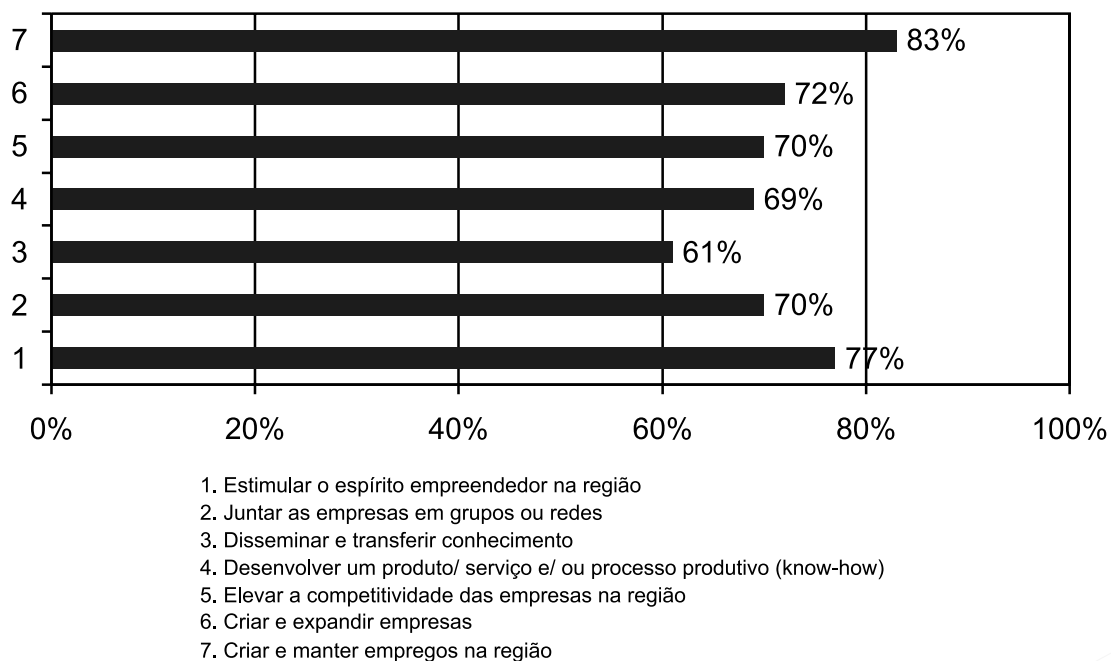
**TABELA 5**

**TAXA DE SATISFAÇÃO DOS SERVIÇOS PRESTADOS PELA AGÊNCIA DE  
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO CANADÁ: 2000-2001**

<b>Empresas e organizações que receberam serviços diretos da Agência entre 2000 e 2001</b>	
<b>Indicadores</b>	<b>Taxas de satisfação<sup>1</sup></b>
Acesso ao serviço	88.00%
Habilidade em atender as necessidades do cliente	83.30%
Clareza dos documentos recebidos	88.50%
Cortesia dos funcionários da Agência	99.60%
Competência dos funcionários da Agência	91.20%
Acompanhamento do processo	87.80%
Qualidade do serviço em geral	91.10%

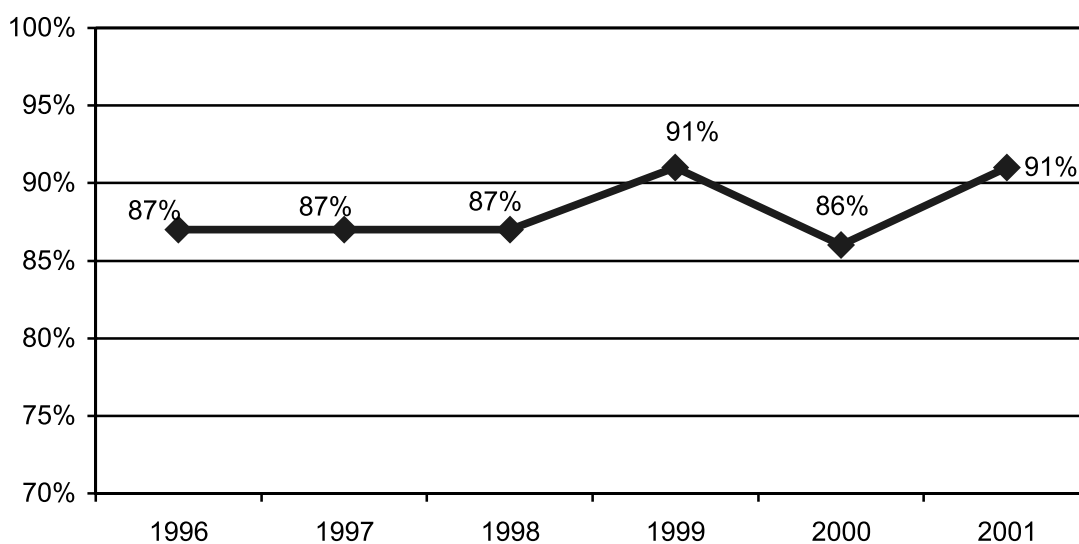
**FONTE:** Canada Economic Development for Quebec Regions - Performance Report, 2001

**NOTA:** <sup>1</sup>: Percentual dos clientes muito satisfeitos ou satisfeitos com os serviços recebidos.



**FIGURA 2**  
BENEFÍCIOS PROMOVIDOS PELA AGÊNCIA DE ACORDO COM A SUA CLIENTELA

**FONTE:** Canada Economic Development for Quebec Regions - Performance Report, 2001



**FIGURA 3**  
PERCENTUAL DE EMPRESAS QUE, SEM A ASSISTÊNCIA DA AGÊNCIA, NÃO ESTARIAM APTAS A DESENVOLVER SEUS PROJETOS NO MESMO PERÍODO DE TEMPO E COM A MESMA ESCALA DE PRODUÇÃO (1996 A 2001)

**FONTE:** Canada Economic Development for Quebec Regions - Performance Report, 2001

pela agência, a TABELA 5 mostra uma elevada taxa de satisfação referente à qualidade do atendimento e dos serviços prestados pela instituição.

No que tange aos principais benefícios promovidos pela agência, verifica-se, a partir da FIGURA 2, que a maior parte dos clientes concorda que a agência tem atuado de forma a promover a disseminação de informações aos agentes produtivos, a transferência de *know-how*, a criação de pequenas e médias empresas e ao aumento da competitividade das mesmas. Ademais, um elevado percentual das empresas contempladas com os serviços e financiamento da Agência reconhece que sem a assistência desta instituição seus projetos não teriam se desenvolvido no mesmo período de tempo, nem com a mesma escala de produção (ver FIGURA 3).

Para implementar todas as estratégias de atuação previstas pela Agência de Desenvolvimento Econômico do Canadá, foi alocado um total de C\$ 233 milhões para o período de exercício de 2000-2001, sendo direcionado para os diversos programas e atividades da instituição.

#### 4.5 - Comentários Adicionais

Estes comentários demonstram que a Agência de Desenvolvimento Econômico do Canadá opera principalmente na área de informações. Ela produz e repassa aos agentes, informações sobre os mercados e tecnologias disponíveis que possam elevar a produtividade deles. No caso específico de tecnologia, ela ainda dispõe de instrumentos que facilitem o desenvolvimento e absorção de tecnologias pelas empresas do Quebec. Todas estas ações demonstram que o seu foco principal de atenção está na compensação das falhas na produção e geração de informações.

Uma outra área de atuação importante desta agência é a de crédito. Existe hoje consenso na literatura sobre disponibilidade de crédito, que o mercado de crédito pode não funcionar adequadamente. Facilmente surgem restrições creditícias injustificadas, devido a informações imperfeitas e assimétricas. Desta forma, a Agência de Desenvolvimento Econômico do Canadá tem toda uma preocupação especial em facilitar o acesso ao crédito por empresas do Quebec.

**TABELA 6**  
PROGRAMAS E ATIVIDADES FINANCIADAS PELA AGÊNCIA DE  
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO CANADÁ: 2000-2001

Programas e atividades	Valor financiado (C\$)
IDEA-SME and ÇQF	53,9 milhões
RSI	51,8 milhões
CFP	25,8 milhões
Programas de infra-estrutura	10 milhões
Obrigações do Canada Small Business Financing Act	4,4 milhões
Obrigações do Small Business Loans Act	43,5 milhões
Doações	8 milhões
Gastos operacionais	32 milhões
Contribuições para planos de benefícios de empregados	3,7 milhões
Outros gastos	0,12 milhão
<b>Total</b>	<b>233,2 milhões</b>

**FONTE:** Canada Economic Development for Quebec Regions - Performance Report, 2001

No caso específico desta agência, não há a preocupação com o papel de liderança na coordenação de agentes para o usufruto de sinergias, como ocorre por exemplo com a Sviluppo-Itália e é tão defendida pelas estratégias de desenvolvimento através de políticas de clustering<sup>9</sup>. Vale lembrar, contudo, que o Canadá, bem como a província de Quebec, já dispõem de uma infra-estrutura relativamente mais desenvolvida do que a que se encontra em países como o Brasil, nas suas regiões mais atrasadas, o que diminui a possibilidade de obtenção de externalidades através da cooperação, e já tem uma cultura mais cooperativa, com a sociedade dispondo de organização comunitária forte. Neste caso, a promoção de mais cooperação não é uma área de fragilidade relativa, que se torne tão importante na região.

## 5 - CONCLUSÕES

Este artigo mostrou que há três linhas básicas de atuação de políticas de desenvolvimento regional em experiências práticas. Elas são: (i) geração de informações que sejam úteis aos agentes; (ii) promoção da cooperação entre os agentes com vistas à obtenção de sinergias ao desenvolvimento; e (iii) redução de restrições creditícias. As diversas agências de desenvolvimento regional tendem a dar pesos relativos diferentes a cada uma destas estratégias, mas na sua maior parte agem em todas as três áreas.

Obviamente, a situação específica de cada região deveria ser o maior determinante da estrutura específica e dos pesos relativos de cada uma destas atuações. Em regiões com menor volume de informações disponíveis, a geração de informações deveria ser a prioridade. Em regiões onde o espírito cooperativo não é forte e está abaixo do que se encontra no resto do país, a promoção da cooperação entre agentes deveria ser a prioridade. Infelizmente, muitas vezes as circunstâncias históricas de cada instituição de desenvolvimento têm um papel importante na definição de suas prioridades, não necessariamente refletindo as necessidades da região.

---

<sup>9</sup> Ver Barros (2001).

Vale lembrar que as conclusões teóricas sobre o desenvolvimento da cooperação entre os agentes ainda consistem em resultado teórico recente. Consequentemente, sua importância ainda deverá crescer muito entre instituições de desenvolvimento regional. O fato destas atividades não aparecerem na agência canadense não significa que ela não seja importante. No caso específico desta agência, percebe-se claramente que a visão dominante de raízes da desigualdade regional no Canadá está claramente fundada na dificuldade relativa que os agentes econômicos do Quebec têm de absorver tecnologias de ponta e em setores mais avançados. Este é um caso de desigualdade regional bem peculiar, que não corresponde à realidade na maioria dos demais países.

No caso específico da Itália, percebeu-se que a concepção que domina a estrutura de funcionamento da Sviluppo-Itália é a que fundamenta o problema regional na escassez dos três itens citados. Diante disto, a instituição foi montada para atuar de forma diversificada e com força nas três áreas. Infelizmente no Brasil, as agências de desenvolvimento, que estão sob reforma no momento, se concentraram excessivamente na oferta de crédito, e assim mesmo com subsídios. A parte de informação e coordenação dos agentes foi deixada de lado. Nas reformas recentes apresentadas na criação da Agência para o Desenvolvimento do Nordeste (ADENE), por exemplo, este mesmo problema existiu. Na verdade, o tratamento a estes objetivos dado pela Sudene, que já relegava a segundo plano estas outras atividades, foi ainda mais enfatizado pela simplificação desta instituição na constituição da sua sucessora. Neste sentido, o Brasil vai na contramão do que é hoje a tendência de funcionamento de instituições de desenvolvimento regional, como foi aqui retratado pela análise de duas das mais recentes instituições de desenvolvimento regional criadas no mundo desenvolvido.

## Abstract

This paper briefly summarizes the most recent theoretical trends on the interpretation of regional



disparities and relies on two concrete examples of policies developed by regional agencies to identify the three major cornerstones of such policies: (i) generation of useful information to agents; (ii) promotion of cooperation among agents to benefit from synergies; and (iii) reduction of credit constraints. The various regional agencies tend to support differently these three policies, although they usually work with all these three instruments. Unfortunately, the recent changes in the Brazilian regional agencies did not rely on such policies, as happened with the two examples analyzed, which were the one of Sviluppo Italia and the Canadian Economic Development Agency. In Brazil, agencies have focused mainly and almost exclusively on the reduction of credit constraint.

### **Key-words:**

---

Regional policies, development agencies, credit policy, agents coordination

## **6 – REFERÊNCIAS**

AGHION, P. e HOWITT, P. **Endogenous growth theory**. Cambridge/MA: MIT Press, 1997.

BAFFIGI, A., M. PAGNINI e QUINTILIANI, F. “Industrial Districts and Local Banks: do the Twins Ever Meet?”. **Temi di Discussione**, # 347, Bolonha: Banca D’Italia, March, 1999.

BALASSA, B. **Development strategies in semi-industrial economies**. Baltimore: John Hopkins University Press, 1982.

BARRO, R. e X. SALA-I-MARTIN. **Economic growth**. New York: McGraw Hill, 1995.

BARROS, A.. “Some implications of New Growth Theory for economic development”. **Journal of International Development**, v. 5, n.5, p. 531-558, 1993.

\_\_\_\_\_. **“Desenvolvimento fundamentado em Clusters no Brasil”**. Recife, 2001. (Mimeo).

BOOZ-ALLEN – FIPE. **Alternativas para a reorientação estratégica do conjunto das instituições financeiras públicas federais**. Relatório de projeto, junho 2000.

GALVÃO, O. “Velhas e novas políticas de desenvolvimento regional à luz dos conceitos de especialização flexível e de novos espaços industriais”. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 29, n. especial, p. 761-85, julho 1998.

KRUEGER, A. “The political economy of controls: American sugar”. In: **NBER Working Papers Series**, n. W2504. November, 1991.

\_\_\_\_\_. “Trade policy and economic development: How we learn”. **American Economic Review**, vol 87, n.1, p. 1-22, 1996.

Recebido para publicação em 15.AGO.2002